

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



**João Paulo Teixeira de Góis**

Aspirante a Oficial de Polícia

**Trabalho de Projecto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais**

XXIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

## **Modelos de organização policial:**

O sistema português – realidades e perspectivas

Orientador:

**Mestre João Raposo**

LISBOA, 27 DE ABRIL DE 2011





**João Paulo Teixeira de Góis**

Aspirante a Oficial de Polícia

## **Modelos de organização policial:**

O sistema português – realidades e perspectivas

Orientador:

**Mestre João Raposo**

**Lisboa, 27 de Abril de 2011**

*Ao meu Amigo Gil Canário. Homem simples, humilde, honrado, íntegro, um exemplo de vida que fazia do mundo um lugar melhor. Quis Deus que o mundo ficasse mais pobre com a Tua partida, deixando um vazio impossível de preencher. Ensinaste-me tanto em tão pouco tempo e na minha mente e no meu coração és imortal.*

*À Cristina que tanto me ensinas e tão pouco pedes de volta. Amiga de todas as horas mostraste-me o melhor do mundo e a procurar o melhor em todas as pessoas. Pela força, pela coragem e pelo amor que todos os dias me transmites. Ninfa inspiradora do meu dia-a-dia, para ti...*

## **Agradecimentos**

A dissertação de mestrado é o culminar de cinco anos académicos. Assim, concluído este trabalho cabe-me agradecer a todos os que contribuíram para a sua realização e para a minha formação pessoal e profissional.

Ao meu Orientador, Mestre João Raposo, pela orientação, pela motivação, pela sua paciência infinita e pela simpatia e tacto no tratamento pessoal.

Ao Sr. Superintendente Paulo Gomes, ao Sr. Superintendente Paulo Lucas, ao Sr. Superintendente José Oliveira, ao Sr. Tenente-General Parreira e ao Sr. Coronel Jacob, pela disponibilidade e colaboração na elaboração da minha dissertação.

À Comissário Élia Chambel por toda a disponibilidade, ajuda e amizade neste quinto ano.

Ao ISCPSI, aos Oficiais, aos Cadetes e a todo o Quadro Orgânico pelos conhecimentos transmitidos, pela amizade, pela ajuda ao longo destes cinco anos e, sobretudo, pelo apoio na intempérie de 20 de Fevereiro 2010.

Aos meus novos 42 irmãos, o meu amado 23º CFOP, pelos belos momentos, pela camaradagem, pelos ensinamentos e, sobretudo, pela amizade.

À Ana Vanessa pela bela surpresa que foi conhecê-la, pelos bons momentos de convívio, pela sua alegria, pela sua amizade e pelos seus ensinamentos que os recordarei para sempre.

Ao Lemos, pela amizade e companheirismo, pelo exemplo de paciência e disponibilidade em prol do curso.

Ao “Di Renato”, irmão de outra vida, companheiro fiel desta. Amigo verdadeiro um pilar de suporte durante o CFOP, por estar sempre presente nos bons e maus momentos.

À Cristina pela força, pela motivação, pelo carinho, pela visão do mundo, por me ensinar a acreditar sempre em mim e por me proporcionar os melhores anos da minha vida.

Aos meus irmãos, ao Valério, ao Pedro e à Patrícia companheiros incríveis e exemplos de amizade inesgotável.

À minha querida mãe, amiga do meu coração, que sempre dedicou a sua vida à família, que me educou e fez de mim aquilo que sou hoje.

Ao meu pai, o melhor polícia do mundo, pelos conselhos, pelo carinho e pelos valores que me incutiu, que eu possa vir a ser metade do homem que foste e que és.

## Epígrafe

*Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,  
Muda-se o ser, muda-se a confiança;  
Todo o mundo é composto de mudança,  
Tomando sempre novas qualidades.*

*Continuamente vemos novidades,  
Diferentes em tudo da esperança;  
Do mal ficam as mágoas na lembrança,  
E do bem, se algum houve, as saudades.*

*O tempo cobre o chão de verde manto,  
Que já coberto foi de neve fria,  
E em mim converte em choro o doce canto.*

*E, afora este mudar-se cada dia,  
Outra mudança faz de mor espanto:  
Que não se muda já como soía.*

*Luís Vaz de Camões*

## Resumo

Num mundo em constante mutação, as questões de segurança acompanham a evolução da sociedade, que exige uma polícia mais eficaz e mais eficiente.

Na procura de uma resposta para esta exigência, o nosso trabalho parte da origem da polícia, procurando analisar o modelo de organização policial português, as suas vulnerabilidades e de que modo as mesmas afectam a produtividade da polícia.

Assim, estudamos o conceito de segurança e a sua evolução, evidenciando a necessidade, nos dias de hoje, de uma nova *governance* da segurança e, com ela, a necessidade de adaptação do modelo de organização policial português.

Um estudo comparado no sentido de perspectivar a adaptação do modelo dualista e/ou passagem para um modelo unitário, de modo a uma melhor gestão de meios e a efectivar uma melhor e mais eficiente resposta da polícia para com o cidadão – eis aquilo a que aqui nos abalançamos.

**Palavras-chave:** segurança; *governance* da segurança; polícia; modelos de organização policial.

## **Abstract**

In a world that changes every day, security issues walk side by side with the evolution of society, that requires a police force more effective and efficient.

In order to find an answer to this requirement, our work start with the police's origin, in an attempt to analyze the organization police model of Portugal, its vulnerabilities and how they affect the productivity of the police.

Therefore, we studied the concept of security and its development, highlighting the need for a new governance of security and, with it, the call for adapt the Portuguese police organization model.

A comparative study in order to picture the adaptation of the dual model and / or transition to a unitary model, in order to better manage resources and effect a better and more efficient police response to the citizen - this is what we here in embarking.

**Key-words:** security; governance of security; police; police organization models.

## Índice:

Agradecimentos .....	iii
Epígrafe .....	iv
Resumo .....	v
Palavras-chave .....	v
Abstract.....	vi
Índice: .....	vii
Introdução .....	1
Escolha e pertinência do tema.....	2
Objectivos .....	2
Problemática de investigação e hipóteses .....	2
Metodologia .....	3
Capítulo I – Enquadramento teórico.....	4
1.2. Do conceito de segurança .....	4
1.2.1. Da segurança pública .....	6
1.2.2. Da segurança interna .....	7
1.3. Dos novos riscos e ameaças .....	9
1.4. Da nova <i>governance</i> da segurança.....	12
Capítulo II – Dos modelos de organização policial.....	16
1. Dos modelos napoleónico e unitário.....	16
1.2. Do sistema espanhol .....	18
1.2.1. A Constituição Espanhola de 1978 .....	18
1.2.2. A Lei Orgânica 2/1986, de 13 de Março.....	19
1.2.3. Da reestruturação do Ministério do Interior .....	23
1.2.4. Conclusões .....	26
1.3. Do sistema austríaco .....	27
1.3.1. Antes de 2005.....	27
1.3.2. Da fase transitória.....	28
1.3.3. Do sistema actual .....	29
1.3.4. Conclusões .....	31
1.4. Do sistema português.....	31
1.4.1. Da Constituição da República Portuguesa .....	32



1.4.2. Do Sistema de Segurança Interna.....	32
1.4.3. Das forças de segurança .....	34
1.4.4. Dos serviços de segurança.....	39
1.4.5. Conclusões .....	41
Capítulo III – Avaliação do sistema português e perspectivas de evolução.....	43
3.1. Metodologia .....	43
3.2. Análise dos resultados .....	44
3.2.1. A realidade portuguesa.....	44
3.2.2. Perspectivas de evolução.....	50
Conclusão .....	55
Bibliografia.....	57
Documentação anexa.....	61
Anexo A: do modelo de organização espanhol .....	62
Anexo B: do Corpo Nacional de Polícia e da Guarda Civil .....	63
Anexo C: do modelo de organização austríaco.....	64
Anexo D: do modelo de organização português .....	65
Anexo E: sobreposição de competências .....	66
Anexo F: entrevistas .....	67
Entrevista ao Exmo. Sr. Superintendente Paulo Lucas .....	67
Entrevista ao Exmo. Sr. Superintendente José Oliveira.....	71
Entrevista ao Exmo. Sr. Coronel Acúrcio Jacob .....	76
Entrevista ao Exmo. Sr. Superintendente Paulo Gomes .....	80
Entrevista ao Exmo. Sr. Tenente-General Luís Parreira .....	84

## Introdução

“A instabilidade, imprevisibilidade e incerteza do mundo actual colocam a problemática da segurança no centro do debate das sociedades modernas”<sup>1</sup>. Novas ameaças e novos riscos contribuem para um aumento progressivo do sentimento de insegurança.

Deste modo, cabe ao Estado, como garante dos direitos e liberdades fundamentais e do respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático<sup>2</sup>, fazer face a estes problemas através das suas instituições, nas quais se inclui a polícia.<sup>3</sup>

No entanto, a figura do Estado-Nação é por vezes demasiado grande para fazer face aos problemas locais e demasiado pequena para enfrentar os desafios globais. As novas ameaças e riscos actuais fazem com que o Estado, na sua actual configuração, não consiga responder eficientemente às necessidades de segurança dos cidadãos.

Urge perspectivar um novo conceito de segurança e, com ele, a necessidade de o Estado substituir a forma tradicional da segurança, de modo a garantir um carácter integral de segurança. Perante a necessidade de encontrar uma nova forma de intervenção pública visando responder a uma realidade mais exigente, há que definir um novo paradigma, a *governance* da segurança.

A nova *governance* da segurança passa por uma reestruturação dos modelos de organização policial: a criação de diversos níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados. Esta ideia de *governance* da segurança, a nível nacional, passa por uma centralização de serviços, criando uma única força de segurança.

Esta tem sido uma realidade, sobretudo no norte da Europa, sendo neste contexto que vamos abordar o nosso tema: a possibilidade de implementação desta ideia em Portugal, através da comparação com alguns dos modelos de organização policial de outros países europeus.

O estudo incidirá, assim, sobre os modelos de organização policial e, em especial, sobre o sistema português, na perspectiva de uma possível unificação da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR) – precisamente as duas forças de segurança que caracterizam a base do modelo dualista.

---

<sup>1</sup> TEIXEIRA, Nuno Severiano, *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Preliminar*, Instituto Português de Relações Internacionais, Lisboa, 2005, p. 5.

<sup>2</sup> Cfr. art.º 9.º, alínea b), da CRP.

<sup>3</sup> Entenda-se polícia *em sentido institucional*.

## **Escolha e pertinência do tema**

A escolha deste tema deve-se sobretudo aos seguintes factores:

- a) Trata-se de uma questão há muito discutida no contexto policial;
- b) A passagem do modelo dualista ao unitário é uma realidade que tem vindo a acompanhar o norte da Europa;
- c) Trata-se de um tema que ainda não foi tratado nas dissertações finais dos Cursos de Formação de Oficiais de Polícia.

## **Objectivos**

São objectivos deste trabalho:

- a) Abordar a temática da segurança pública, as suas dimensões e evolução nos tempos mais recentes;
- b) Estudar os principais modelos de organização policial e a sua adaptação às novas exigências da segurança;
- c) Comparar os modelos de organização português, espanhol (também dualista) e austríaco (modelo unitário);
- d) Auscultar a opinião de especialistas em matéria de segurança e polícia sobre a possibilidade, conveniência, vantagens e desvantagens de se evoluir para um modelo unitário em Portugal.

## **Problemática de investigação e hipóteses**

Para alcançar os objectivos do trabalho de investigação proposto, procuraremos dar resposta às seguintes questões:

*Deverá Portugal reestruturar o seu modelo de organização policial, adoptando um modelo unitário?*

*Qual será o modelo de organização policial mais adequado ao caso português?*

Para isso levantamos as seguintes hipóteses:

O modelo de organização policial português está conforme o paradigma actual da segurança;

A unificação das polícias constituirá uma mais-valia para as forças de segurança.

## **Metodologia**

O trabalho está dividido em duas partes: uma primeira, de carácter mais teórico, e uma segunda, de carácter mais empírico.

Na primeira parte, far-se-á sobretudo o enquadramento do tema, através da pesquisa e análise bibliográfica referente à matéria de segurança e modelos de organização policial.

Essa parte terá dois capítulos. No primeiro, iremos tratar do conceito de segurança, sua evolução consoante as necessidades e exigências da sociedade e sua adaptação ao modelo de organização policial. O segundo capítulo ocupar-se-á dos modelos de organização policial, fazendo-se um estudo comparado dos sistemas português, espanhol e austríaco: o espanhol, pela proximidade geográfica e pela consagração de um modelo dualista; o austríaco, por se tratar de um país com uma extensão territorial e dimensão populacional semelhantes a Portugal, com opção por um modelo unitário.

Na segunda parte do trabalho, atender-se-á aos resultados das entrevistas realizadas, de modo a recolher a opinião das autoridades de polícia de ambas as forças de segurança, a fim de tentar perceber os prós e dos contras de uma hipotética unificação policial.

## Capítulo I – Enquadramento teórico

### 1.2. Do conceito de segurança

Temática frequente em estudos políticos e/ou policiais, a “segurança foi desde sempre uma necessidade humana”<sup>4</sup>. Na verdade, desde de que o homem se tornou um ser gregário que a necessidade de protecção e sobrevivência torna a questão da segurança “tão importante como a condição humana”<sup>5</sup>. O passar dos tempos mostra que este conceito é cada vez mais debatido e explorado, de tal modo que, para Rocha Machado, a temática da segurança, “entrou no quotidiano e passou a interessar a um número crescente de pessoas”<sup>6</sup>, tratando-se, assim, de uma questão actual e de relevância indiscutível, não sendo por isso de estranhar que, como refere um autor, a questão da segurança seja hoje “centro de debate nas sociedades modernas”<sup>7</sup>.

“A consciencialização de que o gozo e o exercício de direitos passa inquestionavelmente pela criação de um território dotado de segurança”<sup>8</sup> permite-nos compreender o porquê de a segurança ser um dos fins do Estado, conjuntamente com a justiça e o bem-estar. Por isso, a segurança é hoje um “direito fundamental subjectivo”<sup>9</sup>, cuja essência se encontra vertida em diversos artigos da Constituição da República Portuguesa, na própria definição de Estado de direito democrático e “na garantia da efectivação dos direitos e liberdades fundamentais”<sup>10</sup>, passando pelas “tarefas fundamentais do Estado”<sup>11</sup>, encontrando-se expressamente qualificada como um direito liberdade e garantia pessoal no artigo 27.º da CRP e surgindo inscrita no artigo 272.º como uma das funções da polícia. A segurança surge ainda consagrada no artigo 3.º da Declaração Universal do Direitos do Homem junto aos valores da vida e liberdade,

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, José, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 53.

<sup>5</sup> GUINOTE, Hugo, in *Volume Comemorativo dos 20 anos - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 951.

<sup>6</sup> MACHADO, I *Colóquio de Segurança Interna – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 36.

<sup>7</sup> TEIXEIRA, Nuno Severiano, *op. cit.*, p. 5.

<sup>8</sup> VALENTE, Manuel, *II Colóquio de Segurança Interna – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 7.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Cfr. art. 2.º da CRP.

<sup>11</sup> Cfr. art. 9.º da CRP.

realçando assim a sua importância como um bem fundamental e como “um valor essencial à vivência organizada e democrática”<sup>12</sup>.

Dos vários estudos existentes sobre a matéria, podemos constatar que o conceito de segurança sofreu ao longo da história muitas transformações, tendo sido usado de várias maneiras e tratado de forma diferente consoante o autor e o contexto.

No dicionário, a palavra “segurança” é entendida como o “carácter, natureza ou condição do que é estável, firme ou seguro; situação em que não há qualquer perigo a temer; estado de tranquilidade ou de confiança que resulta da ausência de perigo.”<sup>13</sup>

António Fernandes define-a como “o estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais, que garante a ausência de qualquer perigo, tanto para a colectividade como para o cidadão individualmente considerado.”<sup>14</sup>

No entanto, a segurança não se esgota nesta definição. Embora o conceito se construa sempre em torno dos tópicos aqui evidenciados, a segurança pode adquirir diferentes dimensões ou significados, conforme o contexto em que a estejamos a tratar.

No nosso trabalho pretendemos tratar a segurança numa vertente de *security* e de *safety*<sup>15</sup>. Pretendemos abordá-la mais na perspectiva da segurança pública interna, pois é essa a área de responsabilidade da PSP e da GNR – as duas polícias de segurança de que pretendemos tratar –, se bem que entendamos que, nos dias de hoje, quando falamos de segurança, não é possível separá-la em dois segmentos estanques, um de carácter interno, e um outro, externo<sup>16</sup>. Múltiplos factores evolutivos – e, sobretudo, a globalização, o espaço Schengen e a abertura de fronteiras – fazem com que cada vez mais também a segurança assuma um carácter internacional, que tem de ser tido em conta quer a nível nacional, quer a nível local.

Não descurando o exposto, trataremos em seguida dos conceitos de segurança pública e da segurança interna.

---

<sup>12</sup> VALENTE, Manuel, *op. cit.*, p. 7.

<sup>13</sup> *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*, Volume II, p. 3367.

<sup>14</sup> FERNANDES, António José, in *I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 30.

<sup>15</sup> *Security* e *Safety*, termos utilizados para diferenciar dois campos da segurança: o primeiro, a *security*, consiste no garante da liberdade para usufruto dos demais direitos fundamentais; o segundo, a *safety*, trata-se da segurança numa valência mais de protecção e socorro, isto é, de protecção civil.

<sup>16</sup> LOPES, Azaredo in *I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 11.

### 1.2.1. Da segurança pública

Ao abordarmos a segurança pública, cumpre começar por a distinguir da segurança privada<sup>17</sup>, entendida esta como “a segurança promovida pelo cidadão individualmente considerado no mundo do domínio próprio, cuja disponibilidade lhe pertence por ser titular e fruidor máximo e incontestável – desde que não afecte o direito de outrem”<sup>18</sup>. Assim, a segurança privada de cada indivíduo passa pelas acções preventivas de domínio próprio, com o objectivo de obter a fruição do seu próprio bem ou de um bem de terceiro que esteja na sua posse.

Já a segurança pública insere em si uma característica de segurança colectiva. “Trata-se de um bem jurídico colectivo ou supra-individual”<sup>19</sup>. Por se tratar de um interesse colectivo, o que está em causa é a esfera jurídica da sociedade, ou seja, a segurança pública passa por efectivar a garantia da liberdade de todos, de modo a serem usufruídos pelos cidadãos os demais direitos fundamentais, garantindo “a convivência pacífica de todos os cidadãos de tal modo que o exercício dos direitos não impeça, nem perturbe o exercício dos direitos alheios”<sup>20</sup>.

É neste contexto de bem colectivo que se compreende a “emergência das estruturas do poder político [que] são fundamentalmente explicadas pela necessidade de segurança”<sup>21</sup>.

No estudo da sociedade e dos conceitos de poder e segurança, as teorias dos filósofos Hobbes, Locke e Rousseau, entre outros, são conclusivas no sentido de que a segurança deve ser obtida por um poder externo ao próprio ser humano, tendo esta base teórica feito emergir a necessidade de um Estado monopolizador do poder coercivo<sup>22</sup>.

Deste modo, a segurança é justificativa da figura do Estado, sendo a sua efectivação da competência deste. Para esse efeito, surge a necessidade da criação de uma força colectiva, a Polícia, “capaz de promover e garantir, em níveis aceitáveis a segurança dos cidadãos e dos seus bens”<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Neste contexto, entenda-se segurança privada como segurança individual e não como actividade levada a cabo por empresas de segurança privada.

<sup>18</sup> VALENTE, Manuel, *op. cit.*, p. 74.

<sup>19</sup> VALENTE, Manuel, *Teoria Geral do Direito Policial*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 95.

<sup>20</sup> CAETANO, Marcelo *cit. in* VALENTE, Manuel, *Contributos para uma tipologia de Segurança Interna in I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 75.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, José, *op. cit.*, p. 53.

<sup>22</sup> GONZALES *in* OLIVEIRA, José, *op. cit.*, p. 53.

<sup>23</sup> VALENTE, Manuel, *Teoria Geral do Direito Policial*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 95.

Assim, a segurança, enquanto bem público, constitui monopólio do Estado, embora se constate que vai deixando de ser uma competência exclusiva do poder central (Governo), passando cada vez mais a ser repartida ou complementada pelo poder local. É exemplo disso a criação das policiais municipais em Portugal – e, na Espanha, das polícias regionais e locais.

### 1.2.2. Da segurança interna

A Constituição, no seu artigo 272.º, n.º 1, aponta como uma das funções da polícia a defesa da segurança interna.

Tal como a segurança pública tem o seu contraponto na segurança privada, ao analisarmos a segurança interna não podemos deixar de fazer uma sucinta referência à segurança externa.

Para percebermos estes conceitos, atentemos na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente nos artigos 272.º, 273.º e 275.º. Ao fazermos a análise destes artigos, rapidamente nos apercebemos de duas dimensões completamente distintas: uma dimensão nacional (interna), que constitui missão da polícia; e uma outra (externa), de defesa territorial, tendo subjacente a figura do *Estado fronteiras*<sup>24</sup>, que constitui missão das Forças Armadas. Está aqui implícita uma “dicotomia «defesa nacional» versus «segurança interna», dando corpo à repartição de competências entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança para fazerem face às «ameaças externas» e às «ameaças internas», respectivamente”<sup>25</sup>.

Quanto à defesa militar, cabe às Forças Armadas garantir a segurança externa, ou seja, conforme nos ensina o artigo 273.º da CRP, garantir a independência nacional<sup>26</sup>, a integridade do território e a segurança das populações contra quaisquer agressões ou ameaças externa.

Mas a segurança externa não se esgota no plano da defesa militar, pois embora a sua componente principal seja a defesa nacional – ou seja, “a segurança do país contra

---

<sup>24</sup> Sobre esta tipologia Vide Manuel Valente in *I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 80.

<sup>25</sup> BRANCO, Carlos, *Guarda Nacional Republicana – Contradições e Ambiguidades*, Edições Sílabo, Lisboa, 2010, p. 29.

<sup>26</sup> Cfr. art. 9.º, al. a), da CRP.



ameaças e agressões externas”<sup>27</sup>, através das Forças Armadas – a segurança externa aponta também para um outro conceito, o de defesa civil, no qual as Forças Armadas apenas colaboram, não sendo da sua competência a efectivação desta.<sup>28</sup>

Traçados, assim, os preceitos gerais do conceito de segurança externa, passemos à segurança interna.

Relativamente às funções da polícia, e por ser matéria que põe em causa direitos fundamentais dos cidadãos, o legislador constituinte não teve dúvidas em determinar expressamente que o regime das forças de segurança tem de ser fixado em lei<sup>29</sup>, atribuindo à polícia a função de garantir a segurança interna<sup>30</sup>. Assim, no artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto (Lei de Segurança Interna), define-se a segurança interna como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”<sup>31</sup>.

O conceito não se esgota nesta definição: segundo Valente, a “segurança interna deve primeiramente ter como fim a realização do princípio estruturante de qualquer Estado moderno que é o respeito da dignidade da pessoa humana”<sup>32</sup>. É segundo este princípio que devemos analisar a segurança interna. Deste modo, cabe à polícia dar execução a estes preceitos, protegendo a vida, a integridade e propriedade das pessoas, promovendo a defesa dos seus direitos pessoais, culturais, sociais e económicos e prevenindo a criminalidade<sup>33</sup>, através dos diversos instrumentos que a lei coloca ao seu dispor.

Expostos assim os traços gerais do conceito de segurança interna, resta-nos frisar que este conceito não se esgota no âmbito nacional. Na verdade, hoje é artificial reduzirmos a segurança interna a um contexto meramente estadual, pois em questões de segurança a barreira entre o interno e o internacional não é mais um dado adquirido<sup>34</sup>. Concordamos com J.A Azeredo Lopes<sup>35</sup>, quando afirma que as questões de segurança

---

<sup>27</sup> VALENTE, Manuel, *Contributos para uma tipologia de Segurança Interna in I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005. p. 80.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 81.

<sup>29</sup> Cfr. art.º 272.º, n.º 4, da CRP e art.º 164.º, al. u), da CRP.

<sup>30</sup> Cfr. art.º 272.º, da CRP.

<sup>31</sup> Cfr. art.º 1.º, n.º1, da Lei de Segurança Interna (LSI).

<sup>32</sup> VALENTE, Manuel, *Teoria Geral do Direito Policial*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 99.

<sup>33</sup> Cfr. art.º 272, n.º3, da CRP.

<sup>34</sup> LOPES, Azaredo, *op. cit.*, p. 13.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

dependem, e muito, do plano internacional”. No plano legislativo também se tem verificado essa aproximação, sobretudo com a nova Lei de Defesa Nacional de 2009, onde se estipula a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança a nível interno<sup>36</sup>.

Estudemos em seguida esta evolução e internacionalização do conceito de segurança e o aparecimento de novos riscos, pois “neste momento, já não dependemos, exclusivamente, de nós em termos de segurança interna mesmo que localizada, estritamente, no território português”<sup>37</sup>.

### **1.3. Dos novos riscos e ameaças**

A partir do séc. XVII a segurança sofreu diversas mutações e novos entendimentos, sobretudo devido aos factores evolutivos gerais a toda a Europa, que culminaram no reordenamento dos Estados e das suas políticas de segurança.

Já no séc. XX, com a queda do muro de Berlim em 1990, novos ideais sugerem uma alteração acentuada das relações interestaduais, criando gradualmente ideais de desterritorialização das questões organizativas, económicas e também das questões relacionadas com a segurança.

A globalização, fenómeno multifacetado de natureza política, económica, cultural e social de alcance civilizacional, tem repercussões directas e indirectas no campo da segurança.<sup>38</sup>

Os diversos acordos e relações internacionais, cada vez mais frequentes, são criadores de um efeito de grande proximidade entre os diversos países, trazendo consigo uma possibilidade imensa de troca de conhecimentos.

É sobretudo a partir do séc. XX que se regista um impulso significativo do mundo tecnológico, criador de um mundo mais moderno, mais próximo e mais evoluído.

No entanto, a modernidade é um fenómeno com duas faces: apesar dos inegáveis benefícios que trouxe, tem também um lado mais sombrio<sup>39</sup>.

Na verdade, o efeito de aproximação faz com que ameaças e riscos longínquos gerem agora a mesma insegurança daqueles que estão mais próximos<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> BRANCO, Carlos, *op.cit.*, p. 29.

<sup>37</sup> LOPES, Azaredo, *op. cit.*, p. 19.

<sup>38</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p.5.

<sup>39</sup> GUIDENS, Anthony, *Consequências da Modernidade*, Celta Editora, Oeiras, 2002, p. 5.

Verifica-se, assim, que a proximidade internacional criou novos medos e novas ameaças, que, antes, apenas correspondiam a um cenário longínquo.

Toda esta conjuntura “assumiu maior visibilidade e evidência pelo fenómeno do 11 de Setembro e por tudo o que lhe ficou associado como marco de transformação da ameaça”<sup>41</sup>.

Aquele que se tornou num dos ataques terroristas mais graves da história teve um impacto muito significativo no sentimento de insegurança a nível mundial. Na Europa, o 11 de Setembro alterou a bonomia em que pensávamos viver<sup>42</sup>, servindo “de catalisador para a tomada de consciência de que estávamos entrados de vez – e não pelas boas razões – num Mundo diferente e de repente muito mais sombrio”<sup>43</sup>.

O fenómeno gerou uma mudança radical no sentimento de insegurança, de tal modo que “ a simbologia da ameaça à segurança das pessoas passou a ser, até excessivamente, internacional”<sup>44</sup>.

A partir desse trágico acontecimento a população mundial passou a ter consciência de que acontecimentos num qualquer ponto do planeta são susceptíveis de despertar insegurança por influência transnacional ou até mesmo transcontinental.

Em Portugal, Azaredo Lopes diz-nos que relatos sobre uma possível ameaça terrorista durante o Euro 2004 no Porto<sup>45</sup> foram geradores de medo e algum pânico; no entanto, a não concretização do mesmo, alicerçado ao factor temporal, fez com que os portugueses deixassem de se preocupar, confiando nas características do país como factor inibidor de possíveis ataques. Mas, de repente, Madrid, a mais ou menos 600 kms, sofre um ataque terrorista cruel<sup>46</sup>, renascendo a insegurança e tomando-se consciência de que as características que nos tornavam um alvo improvável são as mesmas que nos tornam um alvo acessível, pois “ Portugal sendo um país pequeno e na ponta ocidental da Europa, não deixa de ser também um alvo relativamente fácil”<sup>47</sup>.

A globalização fez com que os ataques e movimentos terroristas se propagassem, passando a ameaçar não só os afectados directamente, mas a população mundial em geral,

---

<sup>40</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 5.

<sup>41</sup> BRANCO, Carlos, *op. cit.*, p. 28.

<sup>42</sup> LOPES, Azaredo, *op cit.*, p. 14.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>45</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

criando um sentimento de “federalização global e sem fronteiras de movimentos terroristas”<sup>48</sup>.

O 11 de Setembro de 2001 foi um ponto de viragem na segurança: na altura, o medo quebrou todas as fronteiras, “receando alguns mais a brutalidade cruel e cega de Bin Laden do que o carteirista que nos ataca, aquele que nos ameaça para saber o código do cartão multibanco ou mesmo formas de crime organizadas”<sup>49</sup>. Prova disto é o estudo a nível europeu apresentado por Fiães Fernandes no auditório do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, a 18 do Setembro de 2004, no qual mostra que 85% dos portugueses consideravam o terrorismo internacional como a ameaça preocupante.<sup>50</sup>

Mas a globalização e os seus efeitos na segurança não surtiram efeitos apenas no campo extremo que é o terrorismo.

Com o impulso tecnológico, a modernização e as redes de comunicação virtuais, a informação passa a estar disponível em tempo real e a comunicação deixa de ter limites. No entanto, tais tecnologias são também criadoras de “parâmetros de risco, nomeadamente, a emergência de novos radicalismos, do terrorismo, do tráfico de droga, das redes de criminalidade organizada que funciona a nível planetário, servindo-se de novas ferramentas tecnológicas que tornam possível o controlo remoto de acções criminais”<sup>51</sup>.

A abertura de fronteiras, decorrente do Acordo de Schengen, é um dos factores que mais contribui para a aproximação dos países a nível da comunidade europeia.

Se analisarmos o impacto da livre circulação de pessoas e bens, verificamos que hoje “a resolução de uma questão de segurança nos confins ou nas extremas orientais da União Europeia pode vir a evitar, passe o eventual exagero, a realização de uma ameaça nos confins ocidentais onde nos encontramos”<sup>52</sup>.

Quanto às ameaças regionais e internas, estas também não devem nem podem deixar de merecer uma abordagem, relativamente à sua evolução/transformação e ao aparecimento de novas ameaças. Enquanto nas ameaças tradicionais à segurança se encontravam identificados os seus autores, “as novas ameaças são originadas por adversários múltiplos e polimorfos, não identificados e de difícil localização”<sup>53</sup>. Factores como o impulso tecnológico, a escassez de recursos e a crise económica, a degradação

---

<sup>48</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>50</sup> FERNANDES, Luís, in *I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 124.

<sup>51</sup> OLIVEIRA, José, *op. cit.*, p. 62.

<sup>52</sup> LOPES, Azaredo, *op. cit.*, p. 19.

<sup>53</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 11.

ambiental, as pandemias, o crescimento populacional e a explosão demográfica, os movimentos migratórios e a concentração excessiva de população nas áreas urbanas, entre outros, são geradores de criminalidade, incivilidades e consequente aumento do sentimento de insegurança, desencadeando a necessidade de uma nova resposta das forças de segurança.

Assim, num campo estratégico como o da segurança pública não faz sentido isolar-se o Estado do restante mundo, quando muitas das ameaças têm origem em factores exteriores ao próprio país.

Deste modo, torna-se imperiosa uma resposta adequada por parte daquele, de modo a tornar eficiente a prevenção e o combate a estes factores; e daí a necessidade de repensar a garantia da segurança a nível local, nacional e internacional.

#### **1.4. Da nova *governance* da segurança**

Desde o tratado de Vestefália que os Estados tinham o senhorio das relações internacionais: o Estado fronteira era uma realidade absoluta e detinha o exclusivo da segurança interna e externa.

Mas a partir do fim da guerra fria que este modelo se vem alterando, sendo que hoje parece ser conclusão comum entre os diversos autores que a segurança “não se esgota no uso da força, mas reclama, entre outras, pelo menos, a componente «protecção e socorro»”<sup>54</sup>.

É certo que num Estado de direito democrático como é o caso de Portugal, o Estado não pode fugir às suas responsabilidades no campo da segurança. É da sua competência assegurar a segurança dos seus cidadãos e do seu território, conforme dispõe a Constituição. No entanto, o Estado não pode o ser senhor único deste bem colectivo.

Mostra-se imperioso substituir a forma tradicional de segurança por uma nova organização que seja capaz de manter uma segurança integral. Por isso, cabe ao Estado alargar “os seus domínios, de natureza transversal, assente em múltiplos instrumentos, que permitam prevenir, conter e combater um largo espectro de ameaças e riscos”<sup>55</sup>.

Considerando os tempos mais recentes, apesar de o Estado manter a centralidade na produção e garantia do bem jurídico segurança, nos dias de hoje o objecto de segurança já

---

<sup>54</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 32.

<sup>55</sup> *Idem*, p. 9.

não se limita ao Estado mas alarga-se também à questão das pessoas e a “um conjunto de novos autores [que] actuam de forma subsidiária e complementar à sua actividade”<sup>56</sup>.

A densificação do conteúdo da segurança faz-se, assim, segundo quatro vectores essenciais<sup>57</sup>: um primeiro vector, que alarga a segurança a vários domínios – do uso da força à qualidade de vida; um segundo vector, que alarga os actores da segurança – do monopólio do Estado àqueles que actuam de forma subsidiária e complementar; um terceiro vector, que alarga os objectos de segurança – da segurança do Estado à segurança das pessoas; e um quarto vector, que alarga os instrumentos da segurança – do *hard power* ao *soft power*.<sup>58</sup>

Estamos, pois, perante um novo paradigma de segurança, que se traduz na ideia de *governance*.

Trata-se de uma nova forma de intervenção pública de modo a responder aos novos desafios que o mundo actual nos exige. Uma resposta que se caracteriza pela “passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre actores públicos e privados”<sup>59</sup>.

No caso da segurança, a nova *governance* assenta numa ideia de unificação a nível horizontal, criando três níveis diferenciados que se articulam verticalmente: são o local, o nacional e o internacional.

---

<sup>56</sup> DIAS, Helder Valente, Lição Inaugural de Abertura do ano lectivo, *O mundo passa e a Polícia passa também: Metamorfoses da polícia no Estado pós-social*, p. 20.

<sup>57</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 34.

<sup>58</sup> *Soft power* e *hard power*, expressões usadas por Severiano Teixeira para definir os extremos uso da força, assim o *soft power*, passa, por exemplo, por regular por via da negociação um conflito, enquanto um exemplo de *hard power*, passa pelo uso directo da coação com utilização da força física ou das armas de fogo em casos extremos.

<sup>59</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 35.

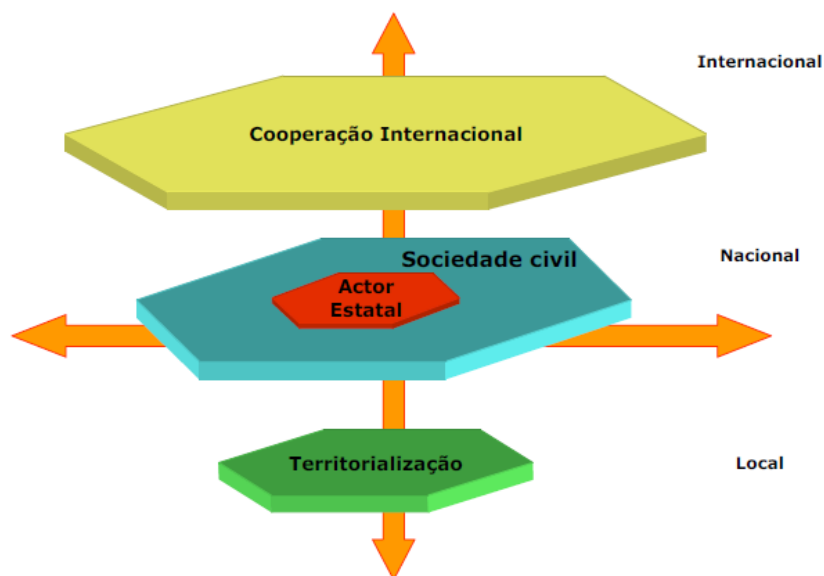


Figura 1 – *Multi-level* da *governance* da segurança

No entanto, a doutrina diverge quanto este paradigma. Aquilo a que Nuno Severiano Teixeira chama uma nova *governance* da segurança, é para Valente Dias e Mariola Rodrigues um complemento do modelo tradicional de segurança<sup>60</sup>.

Na verdade, em Portugal o fenómeno não é, de todo, novo. Sem ter de se pensar muito a esse respeito, têm sido dados passos importantes na aproximação a este novo modelo da *governance* da segurança.

A nível local, temos o exemplo das polícias municipais, que exercem funções de polícia administrativa, e dos contratos locais de segurança, responsabilizando diversas instituições sociais e fazendo-as colaborar com a polícia na procura de melhores condições de segurança.

No plano internacional, Portugal tem tido um papel activo na cooperação com actores europeus com importante papel nos pilares da cooperação policial, informações, protecção civil (Schengen, Europol, etc.) e, no plano global, com a Interpol.

A nível da privatização da segurança, o número de empresas de segurança privada tem registado um aumento significativo, tendo-lhes sido atribuídos pelo legislador competências que eram exclusivas dos corpos policiais, de que são exemplo as revistas de segurança feitas pelos elementos de segurança privada nos espectáculos desportivos, bem como o controlo de bagagens nos espaços aeroportuários.

<sup>60</sup> DIAS, Helder Valente, *op. cit.*, p. 20.

A nova *governance* da segurança, pelo menos em termos teóricos, cria o sistema ideal na gestão de recursos partilha, na de informação e no policiamento preventivo.

Um dos contributos para esta aproximação foi sem dúvida o modelo de policiamento.

Em Portugal, pratica-se actualmente o policiamento de proximidade, no seguimento do modelo inglês de policiamento comunitário, que teve como resposta a criação da *Metropolitan Police*<sup>61</sup>. Trata-se de uma mudança de paradigma, que deixa de assentar na acção reactiva/repressiva do modelo tradicional, privilegiando o serviço da comunidade, orientado para a resolução efectiva dos problemas do cidadão em matéria de segurança.

Este modelo criou uma necessidade de uma maior proximidade com o cidadão, de modo a poder responder às suas exigências; e é na procura dessa resposta que surgem, em primeiro lugar, os programas de policiamento locais (de que é exemplo o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade na PSP), depois, as polícias locais, e finalmente a colaboração dos próprios cidadãos na realização da segurança.

Não obstante o facto de a criação de polícias locais e a privatização de alguns sectores de segurança trazerem os seus benefícios, o Estado deve continuar a ser o actor central. Cabe-lhe agir numa tripla vertente: como prestador, devendo ser não apenas eficaz mas também, e sobretudo, eficiente, fazendo uma gestão económica; como dinamizador, mobilizando e fazendo participar outros actores; e como regulador, definindo competências e impondo limites<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> ELIAS, Luís, in, *Estudos comemorativos dos 25 anos dos ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 753.

<sup>62</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 36.



## Capítulo II – Dos modelos de organização policial

### 1. Dos modelos napoleónico e unitário

Dos modelos de organização policial existentes, os mais comuns, a nível europeu, são os modelos napoleónico (ou dualista) e o modelo nacional (ou unitário).

Característico dos países latinos, o modelo napoleónico ou dualista denomina-se assim por se tratar de uma herança do Império Napoleónico, mantendo-se praticamente inalterado desde o séc. XIX. Sendo esta a realidade em Portugal, o modelo assenta numa estrutura dualista<sup>63</sup>.

O modelo napoleónico caracteriza-se por apresentar, na sua estrutura base, duas polícias: uma, de natureza militar, cuja tutela se encontra atribuída ao Ministro da Defesa – ou então, como acontece com a Guarda Nacional Republicana, a uma dupla tutela, dependendo ainda de outro membro do Governo, o Ministro da Administração Interna<sup>64</sup>; e uma outra polícia de natureza civil, tutelada apenas por um Ministro, o da Administração Interna ou do Interior – como acontece em Portugal com a Polícia de Segurança Pública.

Quanto às competências, o modelo normalmente apresenta uma identidade ou coincidência de atribuições de tais polícias, residindo a diferenciação na repartição territorial das respectivas competências<sup>65</sup>. A polícia de natureza militar tem normalmente competência nas zonas rurais, ao passo que a polícia de natureza civil tem, em regra, competências circunscritas às zonas urbanas<sup>66</sup>.

O modelo napoleónico apresenta-se como um modelo muito centralizado, pela responsabilidade das polícias perante o poder central<sup>67</sup>.

Além da França, seguem este modelo, entre outros países, a Espanha, a Itália, a Holanda e Portugal.

Quanto ao modelo unitário ou nacional, trata-se de um modelo em expansão. Com efeito, aquele que constituía uma realidade apenas em alguns países no norte da Europa

---

<sup>63</sup> GOMES, Paulo, e outros, *Modelos de Policiamento*, Polícia Portuguesa, p. 1.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

tem vindo a alargar a sua influência, tendo nos últimos anos conquistado países como a Áustria ou a Bélgica.

Neste modelo apenas existe um Ministro – o Ministro do Interior – a tutelar uma polícia única, com atribuições e competências em todo o território nacional<sup>68</sup>. Na organização desta destacam-se diversas especificidades: a existência de apenas uma autoridade máxima de polícia (o Director Nacional da Polícia), responsável pela gestão de toda a força e actuando como elo de ligação com o poder político; e a existência de diversas áreas de especialização, como se existissem diversas polícias administrativas especiais (ou, no caso da investigação criminal, uma polícia judiciária) dentro da mesma polícia administrativa geral<sup>69</sup>.

São estes dois modelos que, no âmbito da nova *governance* de segurança e do *multi-level* da segurança, nos propomos estudar. A apresentação da realidade portuguesa irá ser feita após a análise de outros dois países: a Espanha, que partilha o modelo napoleónico, mas com uma estrutura organizacional diferente; e a Áustria, um país com características demográficas e de dimensões territoriais semelhantes a Portugal, mas que segue o modelo nacional ou unitário.

Estes três países sofreram recentemente alterações significativas no seu Sistema de Segurança Interna: em Portugal, com a reforma de 2008 da Lei de Segurança Interna, instituiu-se o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), órgão articulador das forças e serviços de segurança; em Espanha, com a reestruturação do Ministério do Interior em 2008, operou-se a subordinação dos serviços de segurança a um membro do Governo, que faz a ligação entre estas e o poder político; enfim, na Áustria, que passou por uma grande reforma em 2005 com a unificação dos corpos policiais, criou-se uma única polícia federal.

Abordemos, então, em pormenor a organização policial destes países.

---

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

## 1.2. Do sistema espanhol

O sistema de segurança interna espanhol surge, com naturalidade, na comparação com o português por virtude sua proximidade física, cultural e histórica, pelo facto de apresentar um modelo de organização semelhante ao nosso, baseado, também ele, no modelo napoleónico (com uma polícia civil, o *Cuerpo Nacional de Policía* e outra de natureza militar, a *Guardia Civil*), e pela importância de uma cooperação policial entre os dois países.

Vejamos, então, em pormenor, o sistema de segurança espanhol, apresentando em primeiro lugar os fundamentos constitucionais da polícia, passando depois para a lei orgânica das forças de segurança e finalizando com a mais recente alteração legislativa no âmbito da segurança: a reestruturação da orgânica do Ministério do Interior, ocorrida em 2008.

### 1.2.1. A Constituição Espanhola de 1978

No estudo da organização da segurança interna em Espanha, não podíamos de deixar de começar por referir a Constituição Espanhola, que, em 1978, veio acolher os princípios propulsores de profundas mudanças num sistema securitário muito centralizado<sup>70</sup>.

Analizando os artigos respeitantes à polícia e à organização administrativa, logo constatamos que a Constituição Espanhola estabelece como missão fundamental das forças e corpos de segurança a protecção do livre exercício dos direitos e liberdades e a garantia da segurança pública<sup>71</sup>. Uma mudança que veio alterar completamente o conceito de segurança pública, até então entendida, única e exclusivamente, como a manutenção da ordem pública<sup>72</sup>. A partir de então, a segurança deixa, pois, de ser entendida como a segurança do “Estado aparelho”, para passar a ser vista como um direito fundamental dos cidadãos espanhóis.

---

<sup>70</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 44.

<sup>71</sup> Cfr. art. 104.º da Constituição Espanhola.

<sup>72</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 44.

Esta mudança está também patente na definição dos princípios da actividade da Administração Pública que passam a ser prioritários, como é o caso dos princípios da eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação.<sup>73</sup>

Dando cumprimento ao princípio da descentralização, a Constituição Espanhola estabelece que o Estado se organiza a nível territorial em municípios, províncias e comunidades autónomas, atribuindo a cada um deles autonomia para a gestão dos seus interesses próprios<sup>74</sup>. Apesar de esta constituir responsabilidade exclusiva do Estado, na manutenção da segurança participam as comunidades autónomas, através criação de polícias autonómicas.

A Constituição estabelece ainda que uma lei orgânica determinará as funções, os princípios básicos de actuação e os estatutos das forças e corpos de segurança<sup>75</sup>.

### **1.2.2. A Lei Orgânica 2/1986, de 13 de Março**

Essa lei é, presentemente, a Lei Orgânica 2/1986, de 13 de Março, que define as funções e princípios básicos de actuação e estatutos das forças e corpos de segurança espanhóis, unificando os dois corpos policiais de âmbito nacional.

Nela se traçam as linhas mestras da actividade policial, entendida, no seu artigo 1.º, como um serviço público, cabendo em exclusivo ao Estado, através das diversas administrações públicas que tem à sua disposição (os Corpos e Forças de Segurança), a manutenção da segurança pública<sup>76</sup>.

A lei orgânica estabelece um dever de intercomunicação entre as forças e corpos de segurança, de acordo com o princípio da cooperação recíproca e coordenação orgânica<sup>77</sup>.

Em 1986 operou-se a unificação de dois corpos policiais de âmbito nacional. O *Cuerpo Superior de Policía*, com valências nas áreas de investigação criminal, polícia científica e regime de estrangeiros, fundiu-se com o *Cuerpo de Policía Nacional*, competente em matérias de prevenção, segurança e ordem pública; desta fusão nasceu o *Cuerpo Nacional de Policía*.

---

<sup>73</sup> Cfr. art. 103.º da Constituição Espanhola.

<sup>74</sup> Cfr. art.º 137.º da Constituição Espanhola.

<sup>75</sup> Cfr. art.º 104.º da Constituição Espanhola.

<sup>76</sup> Cfr. art. 1.º da Lei 2/1986.

<sup>77</sup> Cfr. art. 3.º da Lei 2/1986.

Assim, a Lei 2/1986 define, a nível nacional, duas polícias: uma de cariz civil – o *Cuerpo Nacional de Policía* (Corpo Nacional de Polícia); e outra de cariz militar – a *Guardia Civil* (Guarda Civil).

Quando se analisa a Lei 2/1986, tendo em conta a nova *governance* de segurança, facilmente se verificam alguns dos ideais embutidos na mesma, nomeadamente no que concerne à descentralização vertical proposta pelo *multi-level* da segurança. Dando cumprimento ao princípio constitucional da descentralização, a Lei 2/1986 vem regular a criação de polícias autonómicas e/ou locais<sup>78</sup> e os termos em que estas podem assumir competências de segurança.

Deste modo, no sistema de organização policial espanhol, verifica-se a existência de três níveis: um primeiro nível, de âmbito local, com os corpos de polícia local; um segundo nível, respeitante às comunidades autónomas, com os seus corpos de polícia autonómica; e um terceiro nível, de âmbito nacional, com duas polícias nacionais – a Guarda Civil e o Corpo Nacional de Polícia.

Passemos então a uma abordagem detalhada de cada nível.

#### **1.2.2.1. Das polícias locais**

Conforme vimos anteriormente, é a própria Constituição Espanhola que estabelece que o Estado se organiza territorialmente em municípios, províncias e comunidades autónomas, sendo da competência de cada um deles a gestão dos respectivos interesses.

No que respeita aos interesses de segurança, a Lei Orgânica permite aos municípios a criação de polícias locais<sup>79</sup>, que têm as seguintes competências<sup>80</sup>: vigilância de entidades e protecção de património local; garantir o cumprimento dos regulamentos municipais; garantir o cumprimento da legislação rodoviária; e auxiliar as polícias autonómicas e nacional em matérias de segurança pública.

Constata-se, pois, que as polícias locais têm um papel relevante na segurança das comunidades locais. De facto, estes corpos participam cada vez mais activamente na segurança e são uma mais-valia para a prevenção criminal, manutenção da segurança e

---

<sup>78</sup> Cfr. art. 1.º, n.ºs 2 e 3, da Lei 2/1986.

<sup>79</sup> Cfr. art. 51.º da Lei 2/1986.

<sup>80</sup> Cfr. art. 52.º da Lei 2/1986.

recolha de informações, trabalhando sempre em colaboração com os corpos nacionais e criando um efeito de proximidade com o cidadão<sup>81</sup>.

### 1.2.2.2. Das polícias autonómicas

No segundo nível da segurança interna espanhola encontram-se as polícias autonómicas, definidas como institutos armados de natureza civil, com estrutura e organização hierarquizada<sup>82</sup>.

Com as suas competências limitadas ao território da comunidade autónoma, cabe às autoridades autonómicas escolher o comandante da respectiva polícia, de entre oficiais das Forças Armadas e das Forças e Corpos de Segurança do Estado<sup>83</sup>.

Actualmente existem três comunidades que dispõem de corpos de polícia próprios: a Catalunha, cujo corpo policial são os *Mossos D'Esquadra*; o País Basco, com o *Ertzaintza*; e Navarra, com a *Policía Foral*<sup>84</sup>.

Quando os estatutos autonómicos prevejam a criação de polícias autonómicas e as comunidades respectivas não tenham meios suficientes para o efeito, podem solicitar ao Governo Central a afectação de membros dos Corpos e Forças de Segurança do Estado<sup>85</sup>.

São funções das polícias autonómicas a protecção das personalidades autonómicas, a vigilância e protecção dos bens da comunidade e dos espaços públicos, a protecção de manifestações e a manutenção da ordem em grandes concentrações<sup>86</sup>.

Em termos de competências, a Lei Orgânica de 1986 define um leque de competências alargado destas polícias em matéria de colaboração com os Corpos e Forças de Segurança do Estado, transformando-as em autênticas polícias integrais de âmbito autonómico.

---

<sup>81</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 46.

<sup>82</sup> Cfr. art. 41.º, n.º 2, da Lei 2/1986.

<sup>83</sup> Cfr. art. 43.º da Lei 2/1986.

<sup>84</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 46.

<sup>85</sup> Cfr. art. 46.º, n.º 1, da Lei 2/1986.

<sup>86</sup> Cfr. art. 38.º, n.º 1, da Lei 2/1986.

### 1.2.2.3. Das polícias nacionais

As Forças e Corpos de Segurança nacionais são o Corpo Nacional de Polícia e a Guarda Civil<sup>87</sup>.

O Corpo Nacional de Polícia é uma instituição armada de natureza civil<sup>88</sup>, com competências territoriais nas capitais de província e nos municípios e núcleos urbanos que o Governo determine<sup>89</sup>.

Quanto à Guarda Civil, trata-se de uma instituição armada de natureza militar, com competência em todo o território nacional, salvo na parte que esteja atribuída ao Corpo Nacional de Polícia, possuindo ainda o domínio da segurança em todo o mar territorial espanhol<sup>90</sup>.

Ambas as polícias estão sob a tutela do Ministro do Interior. No entanto, por ser uma polícia de natureza militar, a Guarda Civil pode depender também do Ministro da Defesa se lhe forem atribuídas missões de carácter militar, ficando na tutela exclusiva deste último em situações de guerra<sup>91</sup>.

Nas competências comuns à Guarda Civil e ao Corpo Nacional de Polícia compreendem-se a execução das leis e disposições legais, o auxílio e protecção do cidadão, e a protecção e segurança das altas entidades.<sup>92</sup> Como Forças e Corpos de Segurança do Estado, ambas são responsáveis pela manutenção da ordem pública e prevenção da prática de ilícitos; e têm ainda competências no auxílio às autoridades judiciais em matéria de investigação criminal<sup>93</sup>. Devem ainda realizar pesquisa, recepção e análise de informação de interesse para a ordem e a segurança públicas, bem como a planificar e executar métodos e técnicas de prevenção da criminalidade<sup>94</sup>.

Numa vertente de protecção e socorro, as Forças e Corpos de Segurança do Estado colaboram com os serviços de protecção civil.<sup>95</sup>

Para além das competências partilhadas, cada uma das referidas polícias possui competências exclusivas de âmbito nacional, tendo, para o efeito, a obrigação de

---

<sup>87</sup> Cfr. art. 2.º da Lei 2/1986.

<sup>88</sup> Cfr. art. 9.º da Lei 2/1986.

<sup>89</sup> Cfr. art. 11.º, n.º 2, al. A), da Lei 2/1986.

<sup>90</sup> Cfr. art. 112.º, n.º 2, al. B), da Lei 2/1986.

<sup>91</sup> Cfr. art. 9.º, al. b), da Lei 2/1986.

<sup>92</sup> Cfr. art. 11.º, n.º 1, al. A), B), C) e D), da Lei 2/1986.

<sup>93</sup> Cfr. art. 11.º, n.º 1, al. E), F) e G), da Lei 2/1986.

<sup>94</sup> Cfr. art. 11.º, n.º 1, al. H), da Lei 2/1986.

<sup>95</sup> Cfr. art. 11.º, n.º 1, al. L), da Lei 2/1986.

comunicar ao corpo competente da área sempre que necessite de actuar fora da sua área de jurisdição<sup>96</sup>.

São competências exclusivas do Corpo Nacional de Polícia<sup>97</sup> a emissão de passaportes e bilhetes de identidade, o controlo de entrada e saída do território nacional de nacionais e de estrangeiros, as missões relativas à administração de processos relativos a estrangeiros, o combate ao tráfico de droga, o controlo da segurança privada e a colaboração e auxílio às polícias de outros países.

Quanto à Guarda Civil, a Lei Orgânica 2/1986 define como suas missões específicas as seguintes<sup>98</sup>: controlo de armas e explosivos; polícia fiscal de Estado e combate ao contrabando; vigilância do tráfego, trânsito e transporte nas vias públicas interurbanas; protecção de vias de comunicação terrestre, costas, fronteiras, portos, aeroportos e centros de instalações que pelo seu interesse requeiram; conservação de natureza e do meio ambiente e dos recursos hídricos; e a condução interurbana de presos ou detidos.

Passados em revista os aspectos gerais de actuação das diversas polícias espanholas, ocupar-nos-emos agora da estrutura governativa da segurança e da ligação das polícias ao poder político, estudando para o efeito a última reestruturação orgânica do Ministério do Interior Espanhol, aprovada pelo Real Decreto 1181/2008, de 11 de Julho.

### **1.2.3. Da reestruturação do Ministério do Interior**

Tendo o sistema de segurança espanhol evoluído no sentido de uma aproximação e centralização das polícias, o Governo procedeu a uma reestruturação do Ministério do Interior, de modo a centralizar todos os serviços respeitantes à segurança, criando estruturas de coordenação e gestão dos mesmos e fazendo a ligação dos diversos serviços e suas chefias ao poder político. Para o efeito, foi aprovado o Real Decreto 1181/2008, de 11 de Julho.

O Ministro do Interior é coadjuvado pelo Secretário de Estado da Segurança, a quem cabe, na dependência directa daquele, dirigir, coordenar e supervisionar todos os

---

<sup>96</sup> Cfr. art. 11.º, n.º 3, da Lei 2/1986.

<sup>97</sup> Cfr. art. 12.º, n.º 1, al. A), da Lei 2/1986.

<sup>98</sup> Cfr. art. 12.º, n.º 1, al. B), da Lei 2/1986.



órgãos directivos dependentes do seu departamento<sup>99</sup>, a saber, a Direcção-Geral da Polícia e da Guarda Civil, a Secretaria-Geral de Instituições Penitenciárias, a Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Material de Segurança, a Direcção-Geral de Relações Internacionais e Estrangeiros, a Direcção-Geral de Apoio às Vítimas de Terrorismo e a Direcção-Geral de Pessoal e Serviços.

Das competências do Secretário de Estado da Segurança relativas às Forças e Corpos de segurança do Estado avulta o comando do Corpo Nacional de Polícia e da Guarda Civil na direcção e coordenação das suas actuações em matéria de crime organizado, tráfico de droga, branqueamento de capitais e crimes relacionados com estes<sup>100</sup>.

Para o efeito, o Secretário de Estado da Segurança tem ao seu dispor quatro órgãos de apoio: o Gabinete de Coordenação, responsável pela supervisão e coordenação da execução de planos de segurança conjuntos; a Inspecção de Pessoal e Serviços de Segurança, que avalia os diversos departamentos e unidades da Direcção-Geral da Polícia e da Guarda Civil; o Centro de Inteligência contra o Crime Organizado, responsável pela elaboração de inteligência estratégica na luta contra todo o tipo de delinquência organizada; e o Gabinete de Estudos de Segurança Interior, responsável pela elaboração de estatísticas, estudos e investigações sobre a situação e tendências em matéria de segurança interna<sup>101</sup>.

Não descurando a importância dos outros serviços para o Ministério do Interior, de seguida abordamos apenas o órgão a que mais nos interessa para realização deste trabalho, que é a Direcção-Geral da Polícia e da Guarda Civil.

#### **1.2.3.1. Da Direcção-Geral da Polícia e da Guarda Civil**

Este órgão é chefiado pelo Director-Geral da Polícia e da Guarda Civil, cargo equivalente a subsecretário de Estado. Depende directamente do Secretário de Estado da Segurança e tem competência de comando directo do Corpo Nacional de Polícia e da

---

<sup>99</sup> Cfr. art. 2.º, n.º 1, do Real Decreto 1181/2008.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Cfr. art. 2.º, n.º 3, do Real Decreto 1181/2008.

Guarda Civil<sup>102</sup>. Directamente dependente do Director-Geral está o Subdirector-Geral responsável pelo gabinete técnico de apoio.

A Direcção-Geral dispõe ainda de duas Unidades de Coordenação para prestar assistência directa e apoio ao Director-Geral, no âmbito do Corpo Nacional da Polícia e da Guarda Civil<sup>103</sup>.

O Real Decreto 1181/2008 atribui ao Director-Geral da Polícia e da Guarda Civil um vasto leque de competências em ambas as forças, destacando-se as competências de comando, direcção, coordenação e gestão das forças; cabe-lhe ainda a planificação de estratégias de segurança, a propor a aprovação do Secretário-Geral da Segurança<sup>104</sup>.

O Real Decreto define ainda a estrutura do Corpo Nacional da Polícia e da Guarda Civil, criando para o efeito unidades com nível orgânico de Sub direcção-Geral dependentes directamente do Director-Geral, e dentro destas, Departamentos Gerais<sup>105</sup>.

Assim, no que respeita ao Corpo Nacional de Polícia, temos três unidades dependentes directamente dependentes da Direcção-Geral: a Direcção Adjunta de Operações, a Sub direcção-Geral de Pessoal, e a Sub direcção-Geral de Gestão Económica, Técnica e Documental<sup>106</sup>.

Dentro da Direcção Adjunta de Operações, encontramos cinco Departamentos, todas eles com nível orgânico de Sub direcção-Geral, de acordo com as várias valências operativas do Corpo Nacional de Polícia. Assim, temos: o Departamento Geral de Informações; o Departamento Geral da Polícia Judicial; a Divisão Geral de Segurança; o Departamento Geral de Estrangeiros e Fronteiras; e o Departamento Geral da Polícia Científica<sup>107</sup>. As outras unidades estão, também elas, subdivididas em diversos Departamentos, de acordo com as características próprias de cada serviço.

Territorialmente, o Corpo Nacional de Polícia organiza-se em divisões, esquadras provinciais, esquadras zonais, esquadras locais e, nas zonas fronteiriças, esquadras mistas<sup>108</sup>.

No que respeita à Guarda Civil, compreende três unidades directamente dependentes do Director-Geral: a Direcção Adjunta de Operações, a Sub direcção-Geral de Pessoal e a Sub direcção-Geral de Apoio<sup>109</sup>.

---

<sup>102</sup> Cfr. art. 3.º, do Real Decreto 1181/2008.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> Cfr. art. 3.º, A) e B), do Real Decreto 1181/2008.

<sup>105</sup> Cfr. art. 3.º, A), n.º 2 e 3, do Real Decreto 1181/2008.

<sup>106</sup> Cfr. art. 3.º, al. A), n.º 2, do Real Decreto 1181/2008.

<sup>107</sup> Cfr. art. 3.º, al. A), n.º 3, do Real Decreto 1181/2008.

<sup>108</sup> Cfr. art. 3.º, al. A), n.º 7, do Real Decreto 1181/2008.

Cada uma destas unidades compreende diversas Divisões, consoante as características e valências da Guarda Civil. No campo operacional, da Direcção Adjunta de Operações dependem o Estado Maior, a Divisão de Unidades Especiais e de Reserva, a Divisão de Informação, a Divisão de Polícia Judiciária, a Divisão Fiscal e de Fronteiras, a Divisão de Combate ao Tráfico e a Divisão de Protecção da Natureza<sup>110</sup>. Das duas restantes unidades estão também dependentes diversas divisões, consoante as respectivas características e necessidades próprias<sup>111</sup>.

Territorialmente, a Guarda Civil organiza-se em áreas, comandos, companhias e postos<sup>112</sup>.

#### 1.2.4. Conclusões

O modelo de organização espanhol adopta o figurino napoleónico simples. Com uma estrutura básica rígida, a Lei Orgânica de 1986 veio simplificar a organização policial, unificando os corpos e serviços de segurança em apenas duas forças policiais.

Trata-se de um modelo napoleónico centralizado, assente numa forte estrutura hierárquica, desde o topo ao “terreno”. Na dependência do Ministro do Interior, o sistema espanhol caracteriza-se por uma estrutura de comando comum aos dois corpos de polícia do Estado, o que permite uma melhor gestão dos efectivos, assim como uma simplificação da coordenação das forças em presença.

Da maior relevância no sistema espanhol é o Secretário de Estado da Segurança, com funções de comando e poderes para dar ordens e fazer aplicar planos e projectos de actuação das polícias, representando o elo de ligação entre a polícia e o poder político.

No que respeita à nova *governance* da segurança, o modelo espanhol apresenta uma descentralização vertical com um nível local (polícias locais) e um nível nacional (polícias estaduais), compreendendo ainda um outro nível não especificamente previsto na pirâmide do *multi-level* da segurança: as polícias autonómicas. A nível horizontal não se verifica uma unificação de forças, embora o facto de as forças nacionais estarem entregues às mesmas chefias constitua, em si mesmo, um elemento de aproximação à nova *governance* da segurança.

---

<sup>109</sup> Cfr. art. 3.º, al. B), n.º 3, do Real Decreto 1181/2008.

<sup>110</sup> Cfr. art. 3.º, al. B), n.º 4, do Real Decreto 1181/2008.

<sup>111</sup> Cfr. art. 3.º, al. B), n.º 5 e n.º 6, do Real Decreto 1181/2008.

<sup>112</sup> Cfr. art. 3.º, al. B), n.º 8, do Real Decreto 1181/2008.

Quanto aos vectores orientadores desta, facilmente se verifica que o sistema de segurança espanhol se encontra imbuído dos correspondentes princípios, estando as polícias locais mais vocacionadas para o *soft power* e a qualidade de vida dos cidadãos, e cabendo às policiais estaduais o uso do *hard power*, num combate mais directo à criminalidade e na preservação da segurança do Estado. (Vide anexos A e B pp. 62 e 63)

### 1.3. Do sistema austríaco

A Áustria é um Estado federal cuja Constituição remonta a 1920, tendo sido revista em 1929 e reposta em vigor em 1945.

País com características demográficas semelhantes ao nosso, até 1 de Julho de 2005 seguiu na sua organização policial o modelo napoleónico, tendo a partir de então implementado um sistema unitário. A decisão do Governo remonta a Março de 2003, tendo durante dois anos decorrido uma fase de estudo e experimentação.

#### 1.3.1. Antes de 2005

Na fase em que a organização da polícia austríaca se alicerçava no modelo napoleónico ou dualista, a Áustria apresentava três corpos policiais nacionais, na dependência hierárquica do Ministro do Interior Federal: a Polícia de Segurança Federal, a *Gendarmerie* Federal e o *Bundeskriminalamt*<sup>113</sup>.

A Polícia de Segurança Federal, uma polícia de natureza civil, com cerca de 12 000 efectivos, era responsável pela segurança nas áreas urbanas. Dispunha de catorze comandos ou directorias policiais e quatro níveis hierárquicos<sup>114</sup>.

A *Gendarmerie* Federal apresentava cerca de 15 000 efectivos, desenvolvendo a sua actuação nas áreas rurais. Tratava-se de uma polícia de natureza militar responsável por cerca de dois terços da população, que tinha na sua dependência 10 comandos e três níveis hierárquicos<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, pp. 63 e 64.

<sup>114</sup> *Idem*, p. 64.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

O *Bundeskriminalamt* era uma polícia com funções exclusivas de investigação criminal; mas as duas outras forças de segurança exerciam também funções dessa natureza<sup>116</sup>.

### 1.3.2. Da fase transitória

Desde a decisão de 3 de Março de 2003 até à respectiva consolidação, em Abril de 2005, o sistema de organização austríaco passou por uma fase de estudo e uma fase de experimentação.

Conforme refere Nuno Severiano Teixeira, a reforma do sistema austríaco passava pelos seguintes objectivos: “evitar a grande proliferação de postos de comando; encurtar a cadeia hierárquica, designadamente através da delegação de poderes nos níveis hierárquicos inferiores; acabar com as barreiras de funcionamento entre as forças de segurança, com vista à resolução mais rápida dos problemas; simplificar os métodos de trabalho; aumentar o número de efectivos disponíveis para o policiamento nas ruas, através da redução de departamentos administrativos em duplicado; pôr em prática novos instrumentos técnicos susceptíveis de permitir a cada oficial de polícia o acesso à informação relevante para a sua missão; dar à instituição policial uma nova imagem, que passaria inclusive pela atribuição de um único uniforme”<sup>117</sup>.

A ideia inicial do Governo austríaco era a criação de um sistema policial não só eficaz mas também, e sobretudo, que tivesse por base a eficiência. A criação de uma polícia única a nível nacional, de acordo com os objectivos apresentados, tinha subjacentes a redução de custos, através de uma melhor gestão dos recursos materiais e humanos, e o aumento da eficiência, dando uma nova imagem à actividade policial, até então “fortemente prejudicada pela compartimentação existente entre as duas forças de segurança”<sup>118</sup>.

Para a implementação deste projecto o Governo austríaco criou uma equipa (*team 04 – die neue executive*) responsável pela elaboração de uma proposta que unificasse os

---

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 65.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

três corpos policiais (e, ainda, a Polícia Aduaneira e a Polícia Marítima) numa força de segurança<sup>119</sup>.

Após um período de consulta dos membros das forças de segurança, de várias reuniões com membros das forças nos diversos *Länder* e da formulação de várias pré-propostas, a 11 de Março de 2004 a equipa apresentou uma proposta final com a calendarização para a implementação da reforma do sistema de segurança<sup>120</sup>.

Entre Julho e Setembro de 2004 a polícia austríaca passou por uma fase de experimentação, tendo sido testados os sistemas organizacionais (com a implementação de comandantes locais em cada um dos *Länder* onde ficariam implementados os novos postos de comando) e de trabalhos por turnos<sup>121</sup>.

Aprovada pelo Parlamento a lei-quadro da nova polícia federal a 9 de Dezembro de 2004, a Ministra do Interior nomeou os nove Comandantes da polícia estadual em Abril de 2005, tendo a implementação do projecto sido avaliada pela *team 04 – die neue executive* entre Maio e Junho desse ano. A 1 de Julho as estruturas da nova Polícia Federal estavam em pleno funcionamento, tendo entrado em vigor “a 1 de Novembro os regulamentos internos e outros instrumentos jurídicos necessários para poder dar por concluída a implementação da reforma”<sup>122</sup>.

### 1.3.3. Do sistema actual

Assim, a Áustria é hoje um Estado cujo modelo de organização policial tem por base o modelo unitário, apresentando uma única força de segurança nacional: a Polícia Federal.

A Polícia Federal Austríaca organiza-se em três níveis<sup>123</sup>: federal, federado, e regional/distrital e urbano.

A nível federal, o Ministério do Interior tem na sua dependência directa a Direcção-Geral da Segurança Pública, cabendo ao respectivo Director-Geral o comando directo da Polícia Federal<sup>124</sup>. A Direcção-Geral centraliza todos os departamentos da polícia representativos de todas as valências do serviço policial de carácter público. Deste modo,

---

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> *Idem*, p. 66

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> *Idem*, p. 67.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

temos<sup>125</sup>: o Departamento de Informações; o Departamento de Investigação Criminal; o Departamento para a Defesa da Constituição e Combate ao Terrorismo; o Departamento da Polícia de Estrangeiros e Fronteiras; o Departamento de Polícia Aeronáutica; e o Departamento de Gestão de Crises e Catástrofes.

O segundo nível – federado ou do *Land* – é composto por nove postos de comando da Polícia Federal, distribuídos pelos nove *Länder* que constituem o Estado da Áustria. Cada comando é responsável por todas as valências respeitantes à segurança pública na área territorial do respectivo *Land*<sup>126</sup>.

Cada comando organiza-se em cinco departamentos de acordo com as suas funções, a saber<sup>127</sup>: investigação criminal; tráfico; planos e operações; pessoal; e de logística. Cada comando dispõe ainda de uma secção de gestão de informações.

O *Land* de Viena, capital da Áustria e cidade mais populosa, apresenta especificidades que o distingue dos outros *Länder*<sup>128</sup>. Assim, além dos cinco departamentos, dispõe de um Departamento de Unidades Especiais de Intervenção, unidade anti-motim sediada na capital e dotada de mobilidade para intervenção em qualquer ponto do País, se as circunstâncias o exigirem.

No respeitante ao terceiro nível – o nível regional/distrital e urbano – nele se incluem 110 comandos, sendo 83 de nível regional/distrital (ou seja, situados numa área rural) e os restantes 27 de nível urbano (isto é, situados numa cidade)<sup>129</sup>.

Cada comando tem ao seu dispor diversas esquadras de polícia padronizadas, dispondo de competências em matérias<sup>130</sup> de segurança, circulação, investigação criminal e de prevenção.

É com os agentes destas esquadras que os cidadãos contam, constituindo as primeiras entidades a quem estes se dirigem na procura de melhores condições de segurança<sup>131</sup>. (*Vide* anexo B p. 64)

---

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Idem*, p. 68.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> As esquadras têm exactamente as mesmas competências, organização e turnos de trabalho.

<sup>131</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 68.

#### **1.3.4. Conclusões**

A actual organização da polícia austríaca foi uma mais-valia para o País e os seus cidadãos.

Acabando com as divergências entre as polícias, criando uma uniformidade de procedimentos, partilhando informações, adoptando um estatuto comum assente num critério de igualdade entre os elementos que desempenham as mesmas funções, fazendo uma melhor gestão de meios materiais e humanos, as vantagens desta reformulação são múltiplas e evidentes.

A Áustria organizou o seu sistema de segurança à imagem da nova *governance* da segurança: centralização horizontal nos diversos níveis da pirâmide do *multi-level* da segurança, uma única força distribuída pelos nove *Länder*, modelo descentralizado verticalmente em dois níveis: um nível nacional, onde se encontra a direcção e comandos da polícia; e um nível local, no qual se distribuem as diversas esquadras, estabelecendo, assim, um contacto mais directo com os cidadãos.

O facto de existir uma única polícia constitui um factor preponderante na articulação vertical dos diversos níveis. Da partilha de informações e conhecimentos à articulação de meios e operações está instituído um modo ideal de articulação de serviços.

Assim, a Polícia federal é uma verdadeira polícia integral, recobrando as diversas valências da actividade de segurança.

### **1.4. Do sistema português**

Portugal é um Estado de direito democrático, cujos princípios se encontram na sua Constituição de 1976, cuja última revisão data de 12 de Agosto de 2005.

Com um sistema de organização policial que tem por base o modelo napoleónico, o nosso país apresenta, porém, um elevado número de polícias, o que torna o sistema de organização policial especialmente complexo.

Passemos então a abordar as suas características.



### 1.4.1. Da Constituição da República Portuguesa

É na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 que encontramos a base e os princípios fundamentais em matéria de polícia. No texto constitucional ficou determinado que cabe ao legislador definir o Sistema de Segurança Interna, bem como o regime das forças de segurança<sup>132</sup>. A Constituição estabelece, desde logo, dois princípios que limita a discricionariedade do legislador: o primeiro princípio impõe que a organização das forças de segurança seja única para todo o país<sup>133</sup>; o segundo, que a competência exclusiva para legislar em matéria de regime das forças de segurança cabe à Assembleia da República<sup>134</sup>.

A Constituição, no seu artigo 272.º, indica as principais finalidades da polícia, a saber: a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e a garantia dos direitos dos cidadãos<sup>135</sup>.

Ainda neste mesmo artigo, encontramos mais dois importantes princípios: o princípio da legalidade, com a vinculação das medidas de polícia ao estipulado na lei; e da proporcionalidade, devendo as medidas de polícia limitar-se ao estritamente necessário<sup>136</sup>.

### 1.4.2. Do Sistema de Segurança Interna

O Sistema de Segurança Interna pode ser entendido como “o conjunto institucional dos serviços e órgãos estaduais responsáveis pela definição e execução da política de segurança interna”<sup>137</sup>.

É na Lei de Segurança Interna, de 28 de Agosto de 2008 (LSI), que o legislador define a segurança interna como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições

---

<sup>132</sup> Cfr. art. 272.º, n.º 4, da CRP.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> Cfr. art. 164º, al. u) e art. 165º, n.º 1 al. b), da CRP.

<sup>135</sup> Cfr. art. 272º, n.º 1, da CRP.

<sup>136</sup> Cfr. art. 272.º n.ºs 2 e 3, da CRP.

<sup>137</sup> RAPOSO, João, *Direito Policial I*, Tomo I, Centro de Investigação do ISCPSP, Almedina, 2006, p.43.

democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”<sup>138</sup>.

Não cabe nos propósitos do presente estudo uma descrição exaustiva do Sistema de Segurança Interna consagrado na lei de 2008. Na verdade, discutindo-se aqui, e apenas, o sistema português de organização policial na perspectiva da opção por um modelo unitário ou dualista, tornando-se ocioso fazer uma descrição exaustiva do mesmo.

Assim, destacaremos desse regime o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e as forças de segurança. A Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras interessar-nos-ão também numa perspectiva da repartição de competências entre aquelas e estes em matéria de investigação criminal.

O SGSSI constituiu a grande novidade da actual LSI. Actuando na dependência directa do Ministro da Administração Interna, é equiparado a Secretário de Estado e funciona como órgão articulador das forças e serviços de segurança, dispondo para o efeito de importantes competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional<sup>139</sup>.

Tem ao seu dispor um gabinete de apoio e um Secretário Geral-Adjunto, que exerce as competências que nele forem delegadas pelo Secretário-Geral.

A lei não prevê que as decisões do SGSSI tenham, em geral, carácter vinculativo para as forças e serviços de segurança. Somente no exercício das suas competências de controlo e comando operacional é que o SGSSI tem poder decisório; no entanto, as circunstâncias em que tais competências podem ser exercidas são extraordinárias (incidentes tático-políciais) ou seja mesmo excepcionais (ocorrências fora do comum, como tal reconhecidas pelos órgãos de soberania indicados na lei).

Ao SGSSI cabe presidir ao Gabinete Coordenador de Segurança, o qual tomam parte os representantes máximos das forças e serviços de segurança e o Director-Geral dos Serviços Prisionais<sup>140</sup>.

É no seu capítulo V que a LSI traça o elenco das forças e serviços de segurança – a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações e Segurança –, acrescentando-lhes ainda, como órgãos que exercem funções de segurança, a Autoridade Marítima Nacional e o Sistema de Autoridade Aeronáutica<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Cfr. art. 1.º da LSI.

<sup>139</sup> Cfr. art. 14.º e 15.º, da LSI.

<sup>140</sup> Cfr. art. 21.º da LSI.

<sup>141</sup> Cfr. art. 25.º da LSI.

Não fazendo qualquer distinção sobre forças e serviços de segurança, a LSI remete para a legislação orgânica de cada corpo a fixação das suas atribuições, competências e organização.

A Lei de Segurança Interna consagra o dever de cooperação e colaboração entre as forças de segurança, bem como o dever de partilha de informações necessárias à prossecução de objectivos comuns, no respeito pelo segredo de justiça e segredo de Estado<sup>142</sup>.

### **1.4.3. Das forças de segurança**

Integradas na administração directa do Estado, são forças de segurança dependentes do Ministro da Administração Interna a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, cuja missão compreende a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e a defesa dos direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na lei<sup>143</sup>.

Trata-se de forças de segurança pois, no âmbito das suas competências de manutenção da ordem pública, dispõem de uma estrutura organizativa fortemente hierarquizada, especialmente habilitada para o uso colectivo de meios coercivos.<sup>144</sup>

No elenco das forças de segurança integra-se igualmente a Polícia Marítima. Trata-se de uma polícia administrativa geral ou de segurança pública, ainda que de competência especializada; o seu modelo de organização e a sua composição são próprios de uma força de segurança<sup>145</sup>. No entanto, é mister reconhecer que o seu papel, quando comparado com a PSP e a GNR, é bastante mais limitado.

Analisemos, então, a estrutura de cada uma delas.

---

<sup>142</sup> Cfr. art. 6.º da LSI.

<sup>143</sup> Cfr. art. 6.º, da Lei Orgânica do MAI.

<sup>144</sup> RAPOSO, João, *op. cit.*, p. 49.

<sup>145</sup> RAPOSO, João, *op. cit.*, p. 89.

#### 1.4.3.1. Da Polícia de Segurança Pública

Nos termos da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto (LOPSP), a Polícia de Segurança Pública (PSP) é uma força de segurança, uniformizada e armada, com a natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa.

Na dependência directa do Ministro da Administração Interna, a sua organização é única para todo o território nacional<sup>146</sup>. Tem competências de âmbito nacional e encontra-se sediada essencialmente nos centros urbanos.

A PSP tem um vasto leque de atribuições próprias de uma polícia administrativa, conforme decorre do artigo 3º da sua lei de organização e funcionamento<sup>147</sup>. No âmbito do nosso estudo cabe-nos analisar essencialmente a organização geral da PSP, consagrado no título II desta.

Em termos de estrutura geral, a PSP compreende a Direcção Nacional, as Unidades de Polícia e os estabelecimentos de ensino<sup>148</sup>.

A Direcção Nacional da PSP é representada pelo director nacional, coadjuvado pelos directores nacionais-adjuntos. Compete-lhe, em geral, comandar, coordenar, gerir, controlar e fiscalizar todos os órgãos, comandos, serviços e estabelecimentos de ensino da PSP.<sup>149</sup> Aos três directores nacionais-adjuntos cabe a direcção das três unidades orgânicas que compõem a Direcção Nacional: as unidades orgânicas de operações e segurança, de recursos humanos, e de logística e finanças<sup>150</sup>.

Na dependência directa do director nacional da PSP encontram-se ainda o Conselho Superior de Polícia, ao qual compete pronunciar-se sobre assuntos de relativos à actividade policial<sup>151</sup>; a Inspeção Nacional, que exerce um controlo interno de todas as valências da PSP<sup>152</sup>; o Conselho de Deontologia e Disciplina, ao qual compete dar parecer sobre aplicação de medidas do Estatuto Disciplinar da PSP<sup>153</sup>; a Junta Superior de Saúde, a qual avalia a capacidade para o serviço dos elementos da PSP<sup>154</sup>; e o Gabinete de Apoio ao director nacional<sup>155</sup>.

---

<sup>146</sup> Cfr. art. 2.º, da LOPSP.

<sup>147</sup> Vide art. 3.º, da LOPSP.

<sup>148</sup> Cfr. art. 17.º da LOPSP.

<sup>149</sup> Cfr. art. 21.º da LOPSP.

<sup>150</sup> Cfr. art. 21.º, n.º 5, da LOPSP.

<sup>151</sup> Cfr. art. 26.º da LOPSP.

<sup>152</sup> Cfr. art. 25.º da LOPSP.

<sup>153</sup> Cfr. art. 27.º da LOPSP.

<sup>154</sup> Cfr. art. 28.º da LOPSP.

<sup>155</sup> Cfr. art. 22.º da LOPSP.

Quanto às unidades de polícia, a PSP compreende, na dependência directa do director nacional, os comandos territoriais de polícia, a Unidade Especial de Polícia e os estabelecimentos de ensino (o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e a Escola Prática da Polícia).

Os comandos territoriais de polícia prosseguem as atribuições da PSP nas respectivas áreas; estão organizados em comando, serviços e subunidades (divisões e esquadras)<sup>156</sup>.

No que respeita à Unidade Especial de Polícia (UEP), é uma unidade especialmente vocacionada para áreas específicas, como a ordem pública, incidentes tático-policiais e segurança pessoal, entre outros<sup>157</sup>. Na sua organização compreende<sup>158</sup> o Corpo de Intervenção, o Grupo de Operações Especiais, o Corpo de Segurança Pessoal, o Centro de Inactivação de Explosivos e Segurança em Subsolo e o Grupo Operacional Cinotécnico.

#### **1.4.3.2. Da Guarda Nacional Republicana**

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial e dotada de autonomia administrativa. À semelhança da PSP, depende directamente do Ministro da Administração Interna, exercendo as suas competências em todo o território nacional, na parte que lhe estiver atribuída. Com uma lei de organização e funcionamento de 6 de Novembro de 2007 (a Lei n.º 63/2007), a GNR desenvolve a sua actividade essencialmente nos meios rurais.

Tal como a PSP, a GNR prossegue atribuições de polícia administrativa geral<sup>159</sup>: tem por missão assegurar a liberdade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Como força de natureza militar, a GNR tem dupla tutela: está subordinada ao MAI nas suas atribuições de âmbito policial, e ao Ministro da Defesa Nacional nos aspectos relacionados com a sua vertente militar.

No que respeita à sua organização, tal como definida no título II da LOGNR, a GNR compreende: a estrutura de comando – na qual se encontra o comando da Guarda; os órgãos superiores de comando e direcção; e as unidades.

---

<sup>156</sup> Cfr. art. 38.º da LOPSP.

<sup>157</sup> Cfr. art. 40.º da LOPSP.

<sup>158</sup> Cfr. art. 41.º da LOPSP.

<sup>159</sup> Vide art. 3.º da LOGNR.

O Comando da Guarda é dirigido pelo comandante-geral (um tenente-general), que é responsável pelo cumprimento das missões gerais da Guarda.<sup>160</sup>

O Comando da Guarda compreende ainda o 2.º comandante-geral, que coadjuva o comandante-geral nas suas competências, exercendo as competências que lhe forem delegadas por este e substituindo-o nas respectivas ausências; os órgãos de inspecção; os órgãos de conselho; e a secretaria-geral.

Tal como o director nacional da PSP, também o comandante-geral da GNR é apoiado por um gabinete, ao qual compete assessorar e secretariar o comandante-geral nas suas funções.

Os órgãos superiores de comando e direcção da GNR repartem-se em função das suas necessidades operacionais e de gestão. Assim temos: o Comando Operacional<sup>161</sup>, que assegura toda a actividade operacional da Guarda; o Comando de Administração dos Recursos Internos<sup>162</sup>, responsável pela actividade de administração dos recursos humanos, materiais e financeiros da GNR; e o Comando da Doutrina e Formação<sup>163</sup>, responsável para formação e doutrina dos efectivos da Guarda.

As unidades da GNR são o Comando-Geral; os comandos territoriais; as unidades especializadas; a unidade de representação; a unidade de intervenção; e a Escola da Guarda.<sup>164</sup>

O Comando-Geral é comandado pelo chefe da Secretaria-Geral da Guarda, tem sede em Lisboa e nele se concentra toda a estrutura de comando da Guarda<sup>165</sup>.

Os comandos territoriais são responsáveis pelo cumprimento da missão da Guarda na área de responsabilidade que lhes estiver atribuída. Funcionam na dependência directa do comandante-geral, sendo comandados por um coronel ou um tenente-coronel, coadjuvados por um 2.º comandante. A nível mais local e na dependência dos comandos territoriais, a Guarda compreende as subunidades operacionais, denominadas destacamentos, subdestacamentos e postos<sup>166</sup>.

As unidades especializadas<sup>167</sup> são a Unidade de Controlo Costeiro, que se ocupa da vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre ou marítima, em todo o mar territorial português; a Unidade de Acção Fiscal, com funções de investigação para o cumprimento

---

<sup>160</sup> Vide art. 23.º da LOGNR.

<sup>161</sup> Cfr. art. 32.º da LOGNR.

<sup>162</sup> Cfr. art. 33.º da LOGNR.

<sup>163</sup> Cfr. art. 34.º da LOGNR.

<sup>164</sup> Cfr. arts. 20.º e 21.º da LOGNR.

<sup>165</sup> Cfr. art. 36.º da LOGNR.

<sup>166</sup> Cfr. art. 37.º da LOGNR.

<sup>167</sup> Cfr. arts. 40.º a 44.º da LOGNR.

da missão tributária, fiscal e aduaneira da Guarda; e a Unidade Nacional de Trânsito, especializada na fiscalização, ordenamento e disciplina do trânsito.

A Guarda compreende ainda uma unidade de representação (a Unidade de Segurança e Honras de Estado), uma unidade de intervenção (a Unidade de Intervenção), com funções essencialmente de ordem pública, e um estabelecimento de ensino (a Escola da Guarda), destinada à formação dos militares da Guarda.

#### **1.4.3.3. Da Polícia Marítima**

Com uma estrutura muito semelhante à PSP e GNR mas integrada no Sistema de Autoridade Marítima (SAM) e dependente da Autoridade Marítima Nacional, a Polícia Marítima (PM) é uma força de segurança, ainda que de competência especializada em função do território onde desenvolve a sua actividade<sup>168</sup>.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 245/95, de 21 de Setembro, que define o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM), esta é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM, sendo composta por militares e agentes militarizados da Marinha<sup>169</sup>.

Nas suas atribuições avultam<sup>170</sup> a fiscalização e o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do SAM, com vista a preservar e regular as actividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos. A PM é também um órgão de polícia criminal de competência específica.

A nível da estrutura orgânica, a PM compreende um comando-geral, assegurado pelo comandante-geral, coadjuvado pelo 2.º comandante-geral; os departamentos marítimos, cuja chefia é da responsabilidade dos comandantes regionais (os chefes dos departamentos marítimos); e as capitánias dos portos, cujas chefias compete aos comandantes locais (os capitães do porto).<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> RAPOSO, João, *op. cit.*, p. 88.

<sup>169</sup> Cfr. arts. 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 248/2005 (EPPM), e 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março.

<sup>170</sup> Cfr. art. 2.º e 3.º do EPPM.

<sup>171</sup> Cfr. arts. 4.º e 8.º do EPPM, e 15.º do Decreto-Lei n.º 44/2002.

#### **1.4.4. Dos serviços de segurança**

A par das forças de segurança, deparam-se-nos no Sistema de Segurança Interna os serviços de segurança – que, diferentemente daquilo que se passa com aquelas, não têm fins gerais de segurança pública, nem uma estrutura “a condizer” (do tipo militar ou militarizado).

De tais serviços destacaremos, para os fins do nosso estudo, a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Na verdade, e porque ambos têm a natureza de órgão de polícia criminal – de competência genérica, o primeiro, de competência específica, o segundo –, podem colocar-se dificuldades na articulação das respectivas competências com as das forças de segurança, pois também estas são órgãos de polícia criminal.

##### **1.4.4.1. Da Polícia Judiciária**

Regulada pela Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto (LOPJ), a Polícia Judiciária (PJ), é um corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça, dotado de autonomia administrativa<sup>172</sup>.

A sua missão específica é a coadjuvação das autoridades judiciais na investigação de crimes. Desenvolve ainda acções de prevenção, detecção e investigação de crimes da sua competência ou que lhe seja delegado pelas autoridades judiciais<sup>173</sup>.

Trata-se de uma competência partilhada com as demais forças de segurança, nos termos da Lei Orgânica de Investigação Criminal, a Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto (LOIC).

Quanto à sua organização, a PJ obedece a um modelo de estrutura hierarquizada, que compreende<sup>174</sup> a Direcção Nacional; as unidades nacionais; as unidades territoriais, regionais e locais; as unidades de apoio à investigação; e as unidades de suporte.

A Direcção Nacional é chefiada pelo director nacional da PJ, na dependência hierárquica do Ministro da Justiça. Tem competências para o comando do serviço, fazendo a gestão da distribuição das investigações pelas unidades orgânicas e promovendo a

---

<sup>172</sup> Cfr. art. 1.º da LOPJ.

<sup>173</sup> Cfr. art. 2.º da LOPJ.

<sup>174</sup> Cfr. art. 22.º da LOPJ.



coordenação e articulação da PJ com as demais forças e serviços de segurança que desempenham funções de investigação criminal<sup>175</sup>. Coadjuvado pelos directores nacionais-adjuntos, cabe ainda ao director nacional da PJ presidir ao órgão de apoio com carácter consultivo, o Conselho Superior da Polícia Judiciária<sup>176</sup>.

Da Direcção Nacional fazem parte, na dependência do director nacional a Escola da Polícia Judiciária, a Unidade de Prevenção e Apoio Tecnológico, a Unidade de Informação financeira e a Unidade de Planeamento, Assessoria Técnica e Documentação<sup>177</sup>.

As unidades da PJ apresentam-se estruturadas consoante as diversas valências específicas deste serviço e consoante o nível hierárquico territorial<sup>178</sup>.

#### **1.4.4.2. Do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**

Regulado pelo Decreto-Lei n.º 252/2002, de 16 de Outubro, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é um serviço de segurança que depende hierarquicamente do MAI.<sup>179</sup>

Com um vasto leque de atribuições<sup>180</sup>, a actividade do SEF tem como objectivos fundamentais o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, e a permanência e as actividades de estrangeiros em território nacional.

O SEF desempenha, pois, funções de polícia administrativa especial; no entanto, também desenvolve actividades de polícia judiciária, na investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros crimes com este conexo, tendo a natureza de órgão de polícia criminal de competência específica.<sup>181</sup>

No que respeita à sua organização, o SEF compreende a directoria-geral, o conselho administrativo, os serviços centrais e os serviços descentralizados<sup>182</sup>.

A directoria-geral é comandada pelo director-geral do SEF (coadjuvado por quatro directores-gerais adjuntos e cinco gabinetes), o qual representa e coordena o serviço.

---

<sup>175</sup> Cfr. art. 24.º da LOPJ.

<sup>176</sup> Cfr. art. 24.º, n.º 4, al. c), da LOPJ.

<sup>177</sup> Cfr. art. 27.º da LOPJ.

<sup>178</sup> Vide arts. 21.º a 31.º da LOPJ.

<sup>179</sup> Cfr. art. 1.º da LOSEF.

<sup>180</sup> Vide art. 2.º da LOSEF.

<sup>181</sup> RAPOSO, João, *op. cit.*, p. 80. Cfr. art. 2.º, n.º 1, da LOSEF.

<sup>182</sup> Cfr. arts. 11.º a 56.º da LOSEF.

O conselho administrativo é do órgão responsável pela consulta e fiscalização em matérias de gestão financeira e patrimonial do SEF. Dirigido pelo director-geral, reúne ordinariamente uma vez por mês<sup>183</sup>.

Os serviços centrais são constituídos por cinco direcções centrais (de Investigação, Pesquisa e Análise de Informação; de Imigração, Controlo e Peritagem Documental; de Fronteiras; e Gestão e Administração; e de Informática) e três departamentos (de Planeamento e Formação, de Nacionalidade, e de Operações)<sup>184</sup>.

Os serviços descentralizados do SEF são compostos pelas direcções regionais, delegações regionais, postos de fronteira, postos mistos de fronteira e aeródromos e postos de tráfego internacional eventual<sup>185</sup>. Os serviços descentralizados são responsáveis pela aplicação das atribuições do SEF na sua área de jurisdição, praticando actos de natureza executiva de investigação e de fiscalização<sup>186</sup>.

#### 1.4.5. Conclusões

Explanados os principais serviços do nosso Sistema de Segurança Interna, verifica-se que entre este se inspira no modelo dualista, apresentando-se como muito complexo, devido à multiplicidade de actores (*Vide* anexo C p. 65).

Trata-se de um modelo descentralizado, quer a nível de chefias, quer a nível dos corpos de polícia, verificando-se uma distribuição de competências em função do território e a submissão a tutelas diferentes.

Cada corpo policial está dependente de um director nacional ou comandante-geral, que faz a ligação com o respectivo ministério e é equiparado a um director-geral.

Quanto à nova *governance* da segurança, e no que concerne ao nível nacional, o modelo de organização policial português não se coaduna com os respectivos princípios informadores, pois não se verifica uma centralização horizontal nem uma articulação entre as diversas forças e serviços de segurança.

A nível local, as polícias municipais (não abordadas neste trabalho) surgem, no entanto, como uma mais-valia, com competências administrativas de fiscalização de regulamentos camarários, nomeadamente, “libertando”, assim, as polícias nacionais para uma actuação mais de ordem pública e prevenção/repressão da criminalidade.

---

<sup>183</sup> Cfr. arts. 20.º e 21.º da LOSEF.

<sup>184</sup> *Vide* arts. 22.º a 43.º da LOSEF.

<sup>185</sup> Cfr. art. 44.º da LOSEF.

<sup>186</sup> Cfr. art. 45.º da LOSEF.

Cumpramos neste momento explicar como funciona a articulação entre os diversos actores das polícias nacionais, bem como dos diversos ministérios que as tutelam. Teoricamente, com a reforma da Lei de Segurança Interna em 2008 e a criação do cargo de SGSSI, foi dado um passo importante na articulação do Sistema de Segurança Interna, que, pelo menos na teoria, resolveria muitos dos problemas que se vêm fazendo sentir.

Vejamos então como está realmente a funcionar o sistema de organização policial português, procurando detectar as suas vulnerabilidades e perceber até que ponto é que o mesmo resulta numa polícia eficaz e eficiente.

## **Capítulo III – Avaliação do sistema português e perspectivas de evolução**

Procurámos saber a opinião de alguns dos principais especialistas em matérias de segurança, tendo para o efeito procedido à respectiva recolha através da técnica de entrevista, de modo a perceber o funcionamento do sistema policial português à luz do seu actual modelo de organização. Sendo este capítulo dedicado à apreciação dos dados recolhidos, o mesmo abre com uma breve definição da metodologia, seguindo-se a explanação da realidade portuguesa e das suas perspectivas de evolução.

### **3.1. Metodologia**

Para cumprimento dos objectivos propostos, foram entrevistados alguns especialistas da área policial.

Definiu-se um guião de entrevista estruturado em três partes: a primeira centrou-se na coordenação e colaboração entre as forças de segurança que definem a base do sistema organizacional português (PSP e GNR); a segunda incidiu sobre a avaliação da reforma da LSI em 2008; e a terceira versou sobre as perspectivas de evolução do Sistema de Segurança Interna.

Com o objectivo de perceber a realidade do funcionamento do sistema, fez-se uma escolha de entre comandantes principais da PSP e GNR e ouviu-se a opinião do Secretário-Geral-Adjunto do Sistema de Segurança Interna.

Foram, assim, nossos entrevistados o Sr. Superintendente Paulo Lucas, que desempenhou as funções de Secretário-Geral-Adjunto do Sistema de Segurança Interna entre 2009 e 2011; o Director Nacional-Adjunto da PSP responsável Unidade Orgânica dos Recursos Humanos, Sr. Superintendente Paulo Gomes; o Director do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Sr. Superintendente José Oliveira; o Comandante-Geral da GNR, o Sr. General Luís Parreira; e o Comandante Comando Territorial de Évora da GNR, o Sr. Coronel Acúrcio Jacob.

### 3.2. Análise dos resultados

Procedeu-se à análise individual dos resultados, consoante os objectivos propostos, analisando em primeiro lugar a realidade portuguesa, tentando evidenciar os pontos críticos da organização policial portuguesa, passando à análise através de uma perspectiva evolutiva e tentando perceber as vantagens e desvantagens de um e outro modelo de organização policial.

#### 3.2.1. A realidade portuguesa

Conforme explanado no capítulo anterior, Portugal apresenta um sistema de organização policial que, embora tenha por base o modelo napoleónico, apresenta especificidades que o tornam num modelo complexo.

Com cinco polícias integradas no Sistema de Segurança Interna, muitos dos problemas detectados no estudo do IPRI em 2006<sup>187</sup> não sofreram modificações na reforma de 2008 – nomeadamente, a existência de vários serviços e tutelas, sem um órgão de coordenação comum.

No que respeita à multiplicidade de tutelas, três Ministros exercem a tutela de diferentes polícias: o Ministro da Administração Interna (PSP, GNR e SEF), o Ministro da Defesa (GNR) e o Ministro da Justiça (PJ). Por sua vez, a PM depende do Chefe de Estado-Maior da Armada, que é a Autoridade Marítima Nacional.

À multiplicidade de tutelas junta-se a pluralidade de serviços de polícia. Um dos problemas daí recorrentes é a sobreposição (material e territorial) de competências. Considerada pelo estudo do IPRI um dos pontos críticos do Sistema de Segurança Interna no domínio da ordem pública<sup>188</sup>, trata-se, na verdade, de um dos principais problemas da organização policial portuguesa, não só neste domínio, mas em todas as bases da actividade policial, dando origem a muitos dos problemas identificados, como a gestão dos meios e a articulação/cooperação das forças de segurança.

Analisemos, então, a referida sobreposição de competências no plano da investigação criminal, da ordem pública e da prevenção/fiscalização.

---

<sup>187</sup> Estudo de TEIXEIRA, Nuno; LOURENÇO, Nelson; e PIÇARRA, Nuno; *Relatório Preliminar para a Reforma do Sistema de Segurança Interna*, Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2006, pp. 114 a 118.

<sup>188</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 116.

No que diz respeito à investigação criminal, existem no âmbito do Sistema de Segurança Interna quatro órgãos de polícia criminal (OPC) – cuja função é, consabidamente, coadjuvar as autoridades judiciais na investigação criminal.<sup>189</sup>

No campo da investigação criminal, a LOIC é quem define os princípios básicos da repartição de competências, definindo como órgãos de polícia criminal de competência genérica a PJ, a PSP e a GNR, e de competência específica, os restantes – onde se enquadram o SEF e a PM<sup>190</sup>.

No âmbito da fixação de competências, a LOIC estabelece nos seus artigos 6.º, 7.º e 8.º os termos em que as polícias investigam crimes, e quais os crimes que cada polícia investiga. A LOIC atribui à partida o senhorio da investigação criminal à PJ, estando esta habilitada a investigar qualquer crime. A lei atribui-lhe ainda crimes de competência exclusiva<sup>191</sup> e crimes de competência relativamente reservada<sup>192</sup>.

Quanto à PSP e à GNR, são competentes para a investigação de crimes que não sejam da competência exclusiva da PJ<sup>193</sup>.

O SEF e a PM são competentes na investigação de crimes conexos com as suas competências específicas. No caso de concorrência competencial com a PJ, a LOIC estabelece que a investigação de tais crimes é desenvolvida pelo OPC que a tiver iniciado, por ter adquirido em primeiro lugar a notícia do crime ou por ter sido designado para o efeito pela autoridade judiciária.

Deste modo, constata-se uma verdadeira sobreposição de competências entre todos os OPC: a PJ tem competência para a investigação de todo e qualquer crime; a PM e o SEF, apenas para os que possuem competência específica; e a GNR e a PSP concorrem na investigação dos mesmos crimes – não reservados a outros OPC –, podendo haver mesmo uma sobreposição territorial entre ambas no desenvolvimento da investigação. (*Vide anexo E p. 66*)

Não obstante a LOIC insistir no dever de cooperação, tendemos em concordar com Ana Hipólito quando esta afirma que “não existe coordenação da IC entre os vários OPC de competência genérica”<sup>194</sup>, vingando uma cultura de concorrência institucional entre os

---

<sup>189</sup> Cfr. art. 1.º da LOIC.

<sup>190</sup> Cfr. art. 3.º, n.ºs 1 e 2, da LOIC.

<sup>191</sup> Nos termos do art. 7.º, n.º 2, da LOIC não pode ser deferida a outro OPC.

<sup>192</sup> Nos termos do art. 7.º, n.º 3, da LOIC pode ser deferida a outro OPC.

<sup>193</sup> Cfr. art. 6.º da LOIC.

<sup>194</sup> HIPÓLITO, Ana, *Coordenação da Investigação Criminal, Dos Mecanismos de Coordenação Existentes na PSP, entre os Órgãos de Polícia Criminal de Competência Genérica e na União Europeia*, Lisboa 2010.

vários OPC, que constitui um forte obstáculo à cooperação e coordenação<sup>195</sup>, afectando a eficácia das acções levadas a cabo e, consequentemente, o sucesso geral da investigação criminal.<sup>196</sup>

No âmbito da ordem pública, e conforme vimos no capítulo anterior, das leis orgânicas das polícias e do próprio conceito de força de segurança decorre que apenas a PSP, GNR e PM, enquanto forças de segurança, têm competências no âmbito da manutenção e reposição da ordem pública.

Ora, novamente se verifica uma sobreposição de competências (desta feita apenas em razão da matéria) entre a PSP e a GNR, pois neste âmbito realizam as mesmas tarefas em territórios distintos. Já no caso da GNR e PM, estas partilham uma área de competência (o mar territorial), tendo aí as mesmas atribuições no âmbito da ordem pública, pelo que ocorre uma sobreposição não só em razão da matéria, mas também em razão do território. (*Vide* anexo E p. 66)

No que respeita às restantes atribuições das polícias – que agrupámos sob a designação prevenção/fiscalização –, verifica-se nova sobreposição entre as diversas forças e serviços de segurança, em razão da matéria e do território.

Conforme se verifica ao compararmos o artigo 3.º da LOPSP e o artigo 3.º da LOGNR, a PSP e a GNR, além de partilharem a mesma missão geral, partilham também, na quase totalidade, as mesmas atribuições em matérias de segurança pública.

Quanto ao SEF, se compararmos as suas atribuições específicas com as leis orgânicas da PSP e da GNR nos seus artigos 3.º, alínea h), verifica-se a atribuição a estes de poderes de controlo da entrada e saída de pessoas e bens do território nacional, o que traduz uma sobreposição de competências entre SEF, PSP e GNR. Tendo o SEF competências a nível nacional, trata-se de uma sobreposição de competências em razão da matéria e território. (*Vide* anexo E p. 66)

A sobreposição de competências em razão da matéria e do território é uma das maiores dificuldades do Sistema de Segurança Interna português. José Oliveira refere que “quanto ao modelo de organização a lei nem sempre é clara na repartição de tarefas e na forma como são exercidas territorialmente”, sendo que, no seu entender, trata-se de uma situação que contribui “para o aparecimento de alguns atritos entre as duas forças”<sup>197</sup>. Também Paulo Gomes realça este problema, afirmando que “ambas as forças têm sofrido

---

<sup>195</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 116.

<sup>196</sup> HIPÓLITO, Ana, *op. cit.*, p. 68.

<sup>197</sup> *Vide* entrevista em anexo, questão 1, pp. 71 e 72.

uma progressiva aproximação das suas atribuições e competências materiais, o que potencia naturais conflitos de competências”<sup>198</sup>.

Deste modo, enunciados os dois problemas maiores resultantes da pluralidade de polícias de nível nacional, outras questões chamam a nossa atenção no que concerne a esta problemática – nomeadamente, a necessidade de mecanismos de cooperação/colaboração entre as forças e serviços de segurança.

Exige-se uma maior cooperação e colaboração entre as duas forças de segurança que definem a base do modelo organizacional português, a PSP e a GNR. Visto que ambas têm as mesmas atribuições em territórios diferentes, é essencial que a sua actuação decorra num sentido de entreajuda e utilizando critérios e procedimentos uniformes, garantindo ao cidadão uma actuação que seja coerente.

No entanto, parece ser consensual que, tal como afirma Paulo Lucas, “não podemos afirmar que a ‘cultura organizacional’ dominante nas duas forças de segurança seja de cooperação”, caracterizando-se a colaboração entre as forças como “reduzida e insuficiente”<sup>199</sup>. Neste aspecto, José Oliveira considera que a colaboração entre as forças é de natureza informal, passando em muito pelas características pessoais e capacidade de relacionamento inter-pessoal entre os comandantes locais e nacionais<sup>200</sup>. Paulo Lucas vai ao encontro desta opinião, considerando, no que respeita à colaboração, que “a sua efectivação está mais dependente da vontade dos intervenientes do que de mecanismos que assegurem efectivamente essa cooperação”<sup>201</sup>, convindo Acúrcio Jacob em “que a cooperação surge na maior parte das situações alicerçadas em conhecimentos pessoais e não em ferramentas institucionais, partilhadas por ambas as forças”; e, não obstante os deveres legais e ferramentas institucionais, “esta troca encontra-se sempre dependente do relacionamento entre os representantes locais de cada instituição”<sup>202</sup>. No mesmo sentido aponta Luís Parreira, caracterizando o actual momento como o “período de maior e melhor colaboração entre as duas principais forças de segurança portuguesas”, o que considera ser “fruto das fortes ligações pessoais ao nível dos principais dirigentes e mesmo dos comandantes territoriais”<sup>203</sup>.

Para Paulo Gomes, a colaboração é “a necessária e a possível”, justificando que “no quotidiano (...) a generalidade das acções que implicam a cooperação de ambas as forças

---

<sup>198</sup> Vide entrevista em anexo, questão 1, p. 80.

<sup>199</sup> Vide entrevista em anexo, questão 1, p. 67.

<sup>200</sup> Vide entrevista em anexo, questão 1, p. 71.

<sup>201</sup> Vide entrevista em anexo, questão 1, p. 67.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> Vide entrevista em anexo, questão 2, pp. 67 e 68.



decorre sem problemas”<sup>204</sup>. Não obstante, salienta o facto de que “ambas as forças têm sofrido uma progressiva aproximação das suas atribuições e competências materiais, o que potencia naturais conflitos de competências”<sup>205</sup>.

Outra contradição encontra-se ao nível de procedimentos das forças de segurança, pois a PSP e GNR, que desempenham as mesmas funções em territórios diferentes, adoptam um *modus operandi* diferenciado.

José Oliveira considera problemática esta falta de uniformidade procedimental. O Director do ISCPSI considera que “não existe uma uniformidade de procedimentos, cada força tem a sua doutrina, tem a sua forma de actuar e o seu modelo de actuação”<sup>206</sup>. Para a resolução do problema, afirma que “tudo isto passa, em muito, pela uniformização do treino e da formação”<sup>207</sup>.

Paulo Lucas aponta no mesmo sentido, considerando que “na generalidade dos casos, não existe uniformidade de procedimentos ao nível operacional entre a GNR e a PSP”<sup>208</sup>. Também ele chama a atenção para o facto de que “os processos de formação das forças de segurança continuam autónomos e independentes tanto ao nível da formação inicial, como contínua”<sup>209</sup>.

Para Acúrcio Jacob, “a uniformidade de procedimentos é díspar”, considerando “a cultura de cada uma das forças e a diferença de doutrinas existentes”<sup>210</sup> os factores preponderantes para esta disparidade.

Luís Parreira justifica esta diversidade com o facto de que “a actuação operacional assenta em normas de conduta, de valores e de doutrina que, em alguns aspectos mais vinculados do que noutros, considero terem características específicas em cada uma das nossas duas forças”<sup>211</sup>.

Quanto à composição e importância do cargo de SGSSI na cooperação e coordenação das forças e serviços de segurança, a opinião dos entrevistados parece ser no sentido de que este tem sido uma mais-valia para a articulação dos diversos actores do sistema de segurança, realçando, no entanto, que, não obstante os esforços deste órgão, o sistema português continua a padecer de graves lacunas a nível de articulação e coordenação entre os actores.

---

<sup>204</sup> Vide entrevista em anexo, questão 1, p.80.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> Vide entrevista em anexo, questão 2, p. 72 e 73.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> Vide entrevista em anexo, questão 2, pp. 67 e 68.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> Vide entrevista em anexo, questão 2, pp. 76 e 77.

<sup>211</sup> Vide entrevista em anexo, questão 2, p. 84.

A este respeito Paulo Gomes atribui algumas dessas dificuldades aos representantes das forças e serviços de segurança, pois, no seu entender, “a coordenação só é real quando os coordenados se deixam coordenar, ou seja, quando reconhecem legitimidade e competência a quem os coordena”<sup>212</sup>, realçando que a eficiência do órgão dependerá das características de quem exerce o cargo e da forma como é exercido. Mais considera que “dada a sua curta existência, ainda será cedo para retirar mais conclusões sobre se a criação do cargo foi efectivamente uma mais-valia para a cooperação entre ambas as forças de segurança”<sup>213</sup>. No mesmo sentido aponta Luís Parreira, opinando que relativamente ao SGSSI que, “independentemente daquilo que são as suas atribuições legais, o desempenho dos cargos fica normalmente associado à personalidade das pessoas que os exercem”, avaliando a prestação do Juiz Conselheiro Dr. Mário Mendes como “conciliadora de intenções e actuações que muitas vezes facilitaram a acção operacional no terreno”<sup>214</sup>.

Da sua experiência como SGASSI conclui Paulo Lucas que as competências atribuídas ao SGSSI nos diversos diplomas legais “vieram contribuir decisivamente para uma melhor e mais eficiente coordenação entre forças e serviços de segurança e aumentaram, nalguns casos, o clima de confiança e cooperação entre as mesmas”, justificando que “os resultados obtidos por alguns dos grupos de trabalho e equipas constituídas sob a égide do SGSSI espelham essa colaboração”<sup>215</sup>.

Já Acúrcio Jacob é de opinião contrária, considerando que, em termos teóricos, trata-se de uma mais-valia, mas “na prática, ainda não se verificou uma presença activa desta figura”, afirmando ainda que “em termos operacionais, e mesmo quando no âmbito do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das forças e serviços de segurança estão definidas formas de actuação e áreas de responsabilidade, aparecem conflitos que apesar de serem colocados e comunicados revelam-se difíceis de resolver, e não são dirimidos em tempo útil”<sup>216</sup>.

Já José Oliveira considera que o SGSSI “tem contribuído para a criação duma necessidade de partilhar informação”; no entanto, o Director do ISCPSI afirma que, “para situações de rotina, não existiu uma mais-valia nenhuma em relação ao que vinha da lei antecedente”, realçando o facto de que “o SGSSI só tem competências de comando

---

<sup>212</sup> Vide entrevista em anexo, questão 3, pp. 80 e 81.

<sup>213</sup> *Ibidem*.

<sup>214</sup> Vide entrevista em anexo, questão 3, p. 85.

<sup>215</sup> Vide entrevista em anexo, questão 3, p. 68 e 69.

<sup>216</sup> Vide entrevista em anexo, questão 3, p. 77.

operacional em situações muito limite/extraordinárias, conforme está estabelecido na lei”<sup>217</sup>.

### 3.2.2. Perspectivas de evolução

Enunciados os principais problemas do sistema de organização policial português, verifica-se uma necessidade de alteração de paradigma, de modo a criar uma cultura de aproximação das diversas polícias ou mesmo instituir uma polícia única a nível nacional.

Quando se analisam os sistemas de organização policial do tipo napoleónico, os mesmos parecem estar a evoluir no sentido da unificação das chefias e das tutelas, de modo a criar uma cultura de cooperação entre as diversas polícias. É o caso do sistema espanhol, com um único ministro a tutelar as duas polícias nacionais: estamos perante um modelo centralizado, convergindo as chefias num único director nacional e existindo apenas duas polícias de âmbito nacional.

Nos países que partilham que seguem o modelo dualista, verifica-se a coexistência de uma polícia militar com outra civil. Segundo Severiano Teixeira, estes sistemas têm vindo a avançar no sentido da racionalização de meios e da partilha de serviços, tendo em vista o aumento da eficiência, a economia de recursos e, no futuro, a criação de apenas um Ministro da Administração Interna, que integre plenamente as duas forças de segurança<sup>218</sup>. Da mesma opinião partilha José Oliveira, afirmando que “o nosso sistema é mais eficaz se reduzirem as tutelas e, se efectivamente reduzirem os actores”<sup>219</sup>; e, quando questionado sobre a possibilidade de as polícias portuguesas serem tuteladas única e exclusivamente por um Ministro, José Oliveira considera “essa possibilidade a mais correcta, a mais adequada para o nosso país”<sup>220</sup>. Acúrcio Jacob vem ao encontro da mesma opinião, defendendo que “faria todo o sentido as polícias dependerem da mesma tutela. Possibilitaria vantagens no que concerne ao controlo, supervisão e partilha de informação”<sup>221</sup>. Também Paulo Gomes considera “que seria mesmo vantajoso, sob o ponto

---

<sup>217</sup> Vide entrevista em anexo, questão 3, p. 73.

<sup>218</sup> TEIXEIRA, Nuno, *op. cit.*, p. 43.

<sup>219</sup> Vide entrevista em anexo, questão 6, p. 74.

<sup>220</sup> *Ibidem.*

<sup>221</sup> Vide entrevista em anexo, questão 6, p. 79.

de vista estratégico, operacional e orçamental, optar-se por uma fusão dos dois Ministérios (Justiça e Administração Interna)”.

Neste âmbito, Paulo Lucas manifesta algumas cautelas. Considerando que “seria uma clara mais-valia”, o SGASSI alerta para o facto de esta possibilidade “não resolver todos os problemas de coordenação e essencialmente de cooperação, entre as forças e serviços de segurança”, pois os “níveis de cooperação e mesmo de coordenação entre as forças e serviços de segurança tuteladas pelo MAI nem sempre são os mais adequados”<sup>222</sup>.

Ainda sobre a subordinação das forças e serviços de segurança a uma única tutela, Luís Parreira considera “não ser a solução para as falhas que a não coordenação centralizada tem regularmente demonstrado”, referindo que a resolução deste problema implica assegurar “permanentemente uma unidade de direcção ao nível da actividade de Segurança Interna capaz de garantir incondicionalmente a coordenação, controlo e articulação entre todos os envolvidos”<sup>223</sup>.

Tendo em conta aquilo que acabou de se referir, a passagem de um modelo dualista para um modelo unitário, como aconteceu na Áustria em 2005, continua a estar na ordem do dia.

No entanto, ao contrário da maior parte das outras questões colocadas aos especialistas em matéria policial, a opinião a tal propósito não é consensual.

Para Paulo Lucas, esta passagem “em termos estruturais, num quadro de longo prazo, parece-me uma boa opção”<sup>224</sup>. Realçando os entraves da actual conjuntura cultural e organizacional das forças e serviços de segurança, Paulo Lucas aponta para a necessidade de um espaço temporal dilatado, de modo a “criar condições, particularmente ao nível dos estatutos de pessoal (formação, carreiras, categorias, progressões, direitos e deveres, etc.), que minimizem os impactos negativos e que permitam, aquando da concretização de um modelo polícia única, que mais de 50% do pessoal abrangido já detenha “condições” mais aproximadas”<sup>225</sup>.

José Oliveira vai ao encontro desta opinião, afirmando que “que a resposta ao crime seria mais eficaz”<sup>226</sup> e realçando as vantagens a nível da eficiência policial e monetária para o país.

---

<sup>222</sup> Vide entrevista em anexo, questão 6, p. 70.

<sup>223</sup> Vide entrevista em anexo, questão 6, p.86.

<sup>224</sup> Vide entrevista em anexo, questão 7, p. 70.

<sup>225</sup> *Ibidem.*.

<sup>226</sup> Vide entrevista em anexo, questão 7, p. 75.

Paulo Gomes partilha a mesma opinião, afirmando “ser favorável à existência de uma só Polícia Nacional”<sup>227</sup>. Sobre esta polícia, o Director Nacional-Adjunto da PSP realça que “esta Polícia deve ter estatuto civil mas com algumas restrições funcionais (proibição do direito à greve). Sob um comando único e dependente de um só Ministro, esta Polícia deve compreender diversas direcções centrais especializadas, que incluam mesmo a área da protecção e socorro, ou seja, integrando as vertentes «security» e «safety»”<sup>228</sup>.

De opinião contrária é Acúrcio Jacob, o defendendo a “existência de uma força de segurança de cariz militar, que faça a charneira entre as Forças Armadas e uma força de segurança de característica civil”<sup>229</sup>, chama a atenção para as questões de natureza cultural e históricas das forças de segurança. O Coronel da GNR considera, sim, a necessidade de “a junção, extinção ou aglutinação dos restantes serviços de segurança [e de] redefinir missões e áreas de actuação, assumindo-se a PSP como a verdadeira polícia de modelo dual, com todas as atribuições e competências inerentes a uma polícia cívica, deixando outras funções e tarefas para componente mais musculada do sistema a cargo da GNR”<sup>230</sup>.

Luís Parreira partilha da opinião de Acúrcio Jacob, de manter um modelo napoleónico. O Comandante-Geral da GNR sublinha “a mais-valia das potencialidades do sistema dual em vigor, com uma componente de natureza militar, a Guarda Nacional Republicana, e uma componente civil, através da Polícia de Segurança Pública, dos Serviços de Segurança e das Polícias Municipais”<sup>231</sup>. Salientando o facto de outras polícias europeias partilharem o mesmo modelo, considera que “a opção pelo sistema dual tem sido assumida como a mais eficaz”<sup>232</sup>. Não obstante, Luís Parreira alerta para a necessidade de “discussão sobre as missões e áreas de actuação de cada uma das forças de segurança, ainda mais nos dias de hoje, em que se torna urgente promover a contenção da duplicação de gastos e a optimização dos recursos”<sup>233</sup>.

Deste modo, analisadas as opiniões dos diversos especialistas, tendemos a perspectivar a evolução do modelo de organização policial português em duas vertentes, ambas segundo critérios de eficácia e eficiência.

Assim, e numa perspectiva que parece ser consensual, o sistema português, mantendo-se, embora, dualista, carece de uma reforma o torne mais centralizado. Segundo

---

<sup>227</sup> Vide entrevista em anexo, questão 7, p. 83.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> Vide entrevista em anexo, questão 5, pp. 78 e 79.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

<sup>231</sup> Vide entrevista em anexo, questão 7, pp. 86 e 87.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

a opinião dos entrevistados, tendo em conta a análise das organizações das diversas polícias portuguesas e por comparação com modelo espanhol, poderia perspectivar-se a seguinte evolução:



Outro caminho passaria pela adopção de um modelo unitário – opinião menos consensual, como já constatámos anteriormente. Em tal cenário, poderia ser inspirador o modelo austríaco.

Assim, teríamos:



Na nossa perspectiva é desejável uma aproximação a um modelo unitário. Passando primeiramente por uma transformação do modelo actual, mantendo-o dualista mas tornando-o mais centralizado, com apenas duas polícias e uma direcção-geral comum, dar-

se-ia um passo importante para uma futura adopção de um modelo unitário. Esta primeira transformação corresponderia a uma fase de adaptação na passagem para um modelo unitário, com uma única polícia de âmbito nacional, de natureza civil, na tutela exclusiva do Ministro da Administração Interna. Estruturada em dois níveis (nacional e local), e com uma verdadeira polícia integral, comportando diversos departamentos específicos, consoante as diversas valências da actividade policial.

Esta parece-nos ser a perspectiva mais benéfica para o nosso país, criando uma polícia à imagem da nova *governance* da segurança: uma polícia de mais fácil gestão e melhor coordenação de meios, em benefício, sobretudo, da eficiência na resposta às exigências da sociedade.

## Conclusão

Traçadas as linhas gerais do sistema de organização policial português, evidenciadas as respectivas disfuncionalidades e tendo em conta as experiências espanhola e austríaca, facilmente se conclui que o mesmo não se apresenta na actualidade como o mais adequado à realidade policial/criminal portuguesa, nem às necessidades dos cidadãos.

Não obstante do conceito de segurança interna ser um conceito amplo, conforme analisámos no Capítulo I, estando a segurança interna e externa cada vez mais próximas e interligadas mal se compreende a existência de forças de segurança tuteladas pelo Ministério da Defesa, como é o caso da GNR (e indirectamente, da PM). Quanto à PJ, apesar de ser prática recorrente de vários países o Ministério da Justiça tutelar uma polícia de investigação criminal, a sobreposição de competências entre este serviço e os restantes OPC é propiciador de um espírito competitivo que, por vezes, extravasa os limites do razoável no que respeita à partilha de informações, procurando-se, assim, sobrevalorizar a instituição em detrimento da garantia da eficácia e eficiência dos processos<sup>234</sup>.

Num paradigma de proximidade entre a polícia e os cidadãos, a multiplicidade de actores policiais em nada contribui para a operacionalidade das instituições. O facto de existirem múltiplos actores no sistema organizativo é criador um espírito de concorrência, em que cada força e serviço parece querer justificar a sua existência através da afirmação da sua própria superioridade, tendo como prioridade os interesses corporativos em detrimento do interesse público.

Com a criação do cargo do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, a estrutura organizativa existente passou a contar com um elemento aglutinador dos actores; no entanto, o que na teoria parecia uma mais-valia, na prática carece de aperfeiçoamentos.

Tendo em conta a actual conjuntura económica e social, nas suas diversas envolvências, Portugal, segundo cremos, deveria optar por um modelo de organização policial unitário.

Neste, existe uma estrutura sólida com uma única chefia e uma única tutela, pelo que não se colocam, em princípio, problemas no campo da cooperação, partilha de informações e uniformidade de *modus operandi*. Por outro lado, trata-se de uma mais-valia no campo económico, com maior facilidade na gestão de recursos e de meios.

---

<sup>234</sup> A este respeito *vide* HIPÓLITO, Ana, *op. cit.*, pp. 66 e ss.



No plano operacional, essa mudança permitiria um aumento significativo no número de efectivos a desempenhar funções no terreno, pois a existência de múltiplos actores é inevitavelmente sinónimo da necessidade de múltiplos departamentos administrativos, tantos conforme as polícias existentes, com os seus funcionários remetidos para funções de gabinete.

Factores históricos e culturais das diversas organizações parecem ser o maior dos entraves à criação de um sistema segundo o modelo nacional ou unitário.

Trata-se, no entanto, de uma decisão eminentemente política; e enquanto a mesma não é tomada, cumpre aprofundar e desenvolver estratégias de cooperação e coordenação entre a PSP e as restantes forças e serviços de segurança. Consideramos, em qualquer caso, que deve ser abandonado o “espírito de quinta” que perigosamente se insinua nas instituições, pois a competição, embora possa ter um lado saudável, por vezes ultrapassa o que seria desejável, sendo que, quando os valores institucionais próprios de cada instituição são postos acima do interesse público, este sai irremediavelmente prejudicado.

Nas palavras de Acúrcio Jacob, a vantagem e o poder obtêm-se hoje em dia na partilha e na fluidez da informação – e estas só teriam a ganhar com a maior “proximidade” entre os corpos de segurança pública.

---

João Paulo Teixeira de Góis  
Aspirante a Oficial de Polícia

## **Bibliografia**

### **Livros**

BRANCO, Carlos, *Guarda Nacional Republicana – Contradições e Ambiguidades*, Edições Sílabo, Lisboa, 2010.

COUSELO, Gonzalo Jar, *Modelos comparados de Policía*, Dykinson S. L., Madrid, 2000.

DURÃO, Paula, *Patrulha e Proximidade. Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*, Almedina, Coimbra, 2007.

FERNANDES, Luís; Valente, Manuel, *Segurança Interna – Reflexões e Legislação*, Almedina, Coimbra, 2005.

GIDDENS, Anthony, *As Consequências da Modernidade*, Celta Editora, Oeiras, 2002.

GLEIZAL, Jean-Jacques; GATTI-DOMENACH, Jacqueline; JORNÈS Claude, *La police, Le cas des démocraties occidentales*, Thémis Droit Public, Paris, 1993.

OLIVEIRA, José, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento*, Almedina, Coimbra 2006.

RAPOSO, João, *Direito Policial I*, Tomo I, Almedina, Coimbra, 2006.

SILVA, Germano; VALENTE Manuel, *Volume Comemorativo dos 20 anos - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra 2005.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, Almedina, Coimbra, 2009.

VALENTE, Manuel, *Estudos comemorativos dos 25 anos dos ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Almedina, Coimbra, 2009.

VALENTE, Manuel, *I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005.

VALENTE, Manuel, *II Colóquio de Segurança Interna – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Almedina, Coimbra 2005.

### **Teses, dissertações, trabalhos de projecto e estudos**

HIPÓLITO, Ana, *Coordenação da Investigação Criminal, Dos Mecanismos de Coordenação Existentes na PSP, entre os Órgãos de Polícia Criminal de Competência Genérica e na União Europeia*, ISCPSI, Lisboa 2010.

TEIXEIRA, Nuno Severiano; LOURENÇO, Nelson; PIÇARRA, Nuno; *Estudo para a Reforma do Modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Preliminar*; Instituto Português de Relações Internacionais, Lisboa, 2006.

### **Artigos científicos**

DIAS, Helder, Lição Inaugural de Abertura do ano lectivo, *O mundo passa e a Polícia passa também: Metamorfoses da polícia no Estado pós-social*, ISCPSI 2010.

GOMES, Paulo; DIAS, Manuel; LEITÃO, José; MENDES, Manuel; OLIVEIRA, José, *Modelos de Policiamento, in Polícia Portuguesa*. Separata da Revista Polícia Portuguesa: nº 128, Março/Abril, 2001.

SEQUEIRA, Jorge, *SEGURANÇA INTERNA E EXTERNA FACE ÀS NOVAS REALIDADES*, Proelium – Revista da Academia Militar, Lisboa, 2004.

### **Sítios da *Internet***

<http://www.policia.es/>, em 10 de Fevereiro de 2011.

<http://www.bundespolizei.gv.at/lpk/>, em 28 de Fevereiro de 2011

<http://www.ris.bka.gv.at/>, em 28 de Fevereiro de 2011.

<http://www.parlament.gv.at/>, em 3 de Março de 2011.

<http://www.bmi.gv.at/cms/BK/>, em 3 de Março de 2011

## **Legislação**

Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 203/06, de 27 de Outubro, Lei Orgânica do MAI.

Lei n.º 53/08 de 29 de Agosto, Lei de Segurança Interna.

Lei n.º 49/08, de 27 de Agosto, Lei Orgânica de Investigação Criminal.

Lei n.º 53/07 de 31 de Agosto, Lei Orgânica da PSP.

Lei n.º 63/07 de 6 de Novembro, Lei Orgânica da GNR.

Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de Setembro, Estatuto Pessoal da PM.

Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de Setembro, Lei Orgânica do SAM.

Lei n.º 37/08, de 6 de Agosto, Lei Orgânica da PJ.

Decreto-Lei n.º 252/00, de 16 de Outubro, Lei Orgânica do SEF.

Lei n.º 9/07, de 19 de Fevereiro, Lei Orgânica do SIS.

Constituição Espanhola.

*Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

*Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.*

## **Documentação anexa**

## Anexo A: do modelo de organização espanhol

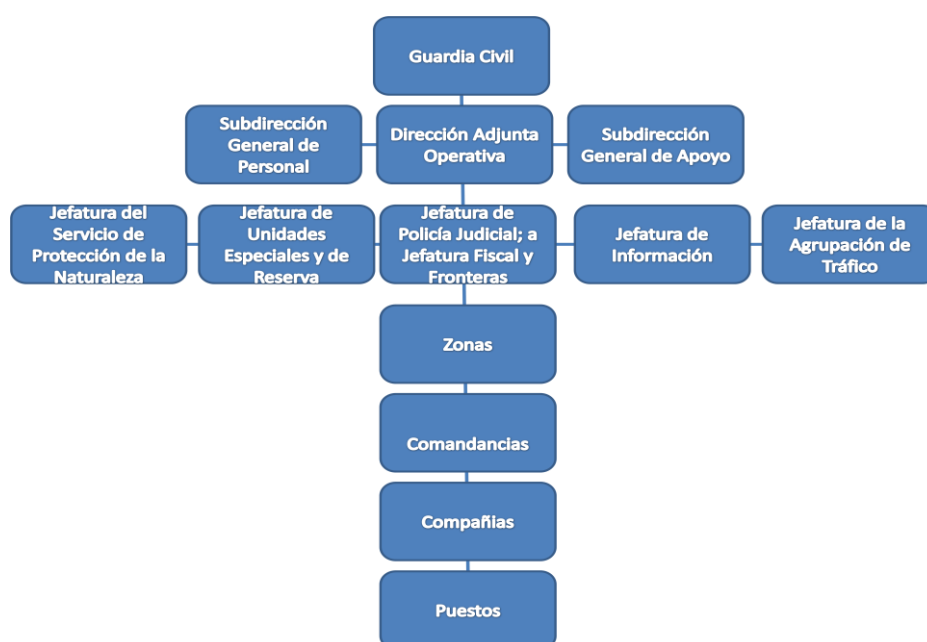


## Anexo B: do Corpo Nacional de Policía e da Guarda Civil

Do Corpo Nacional de Policía:

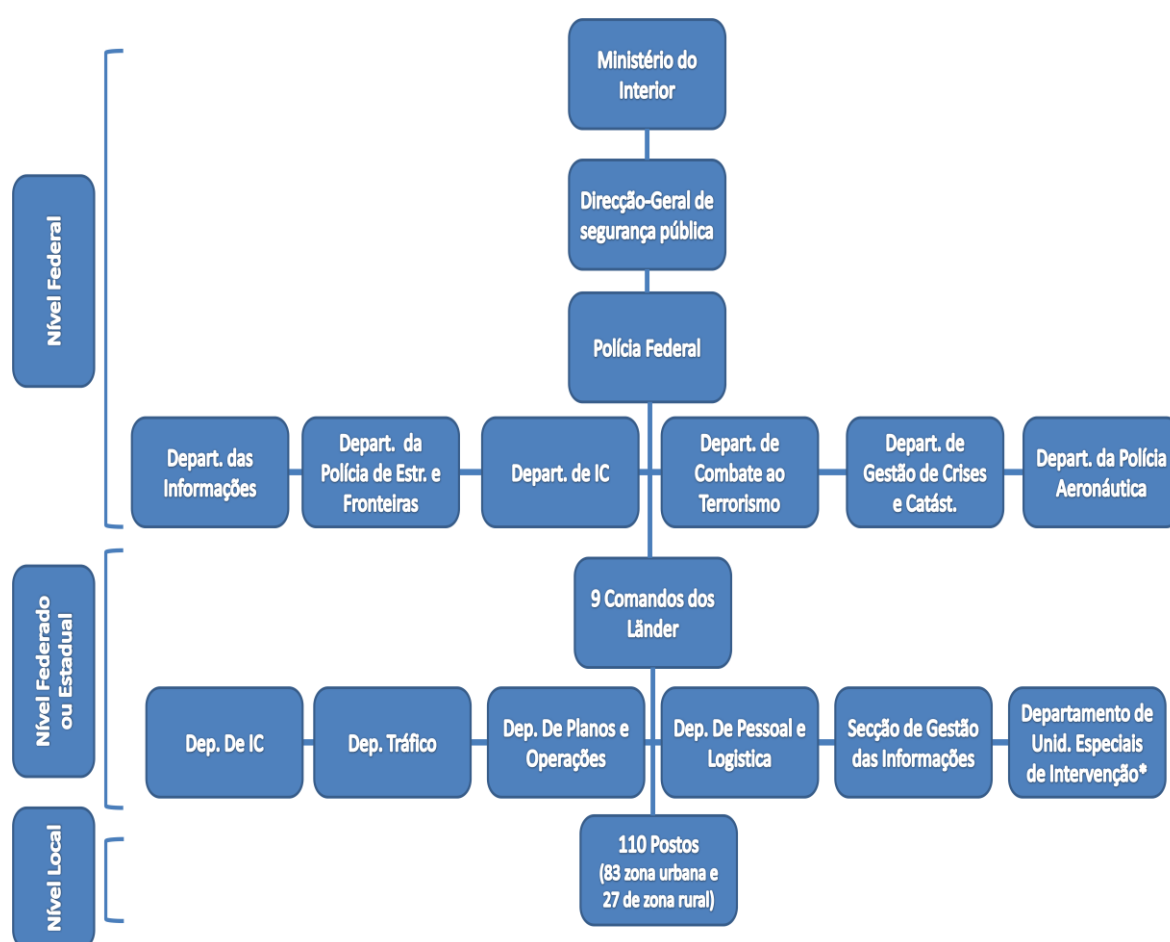


Da Guarda Civil:



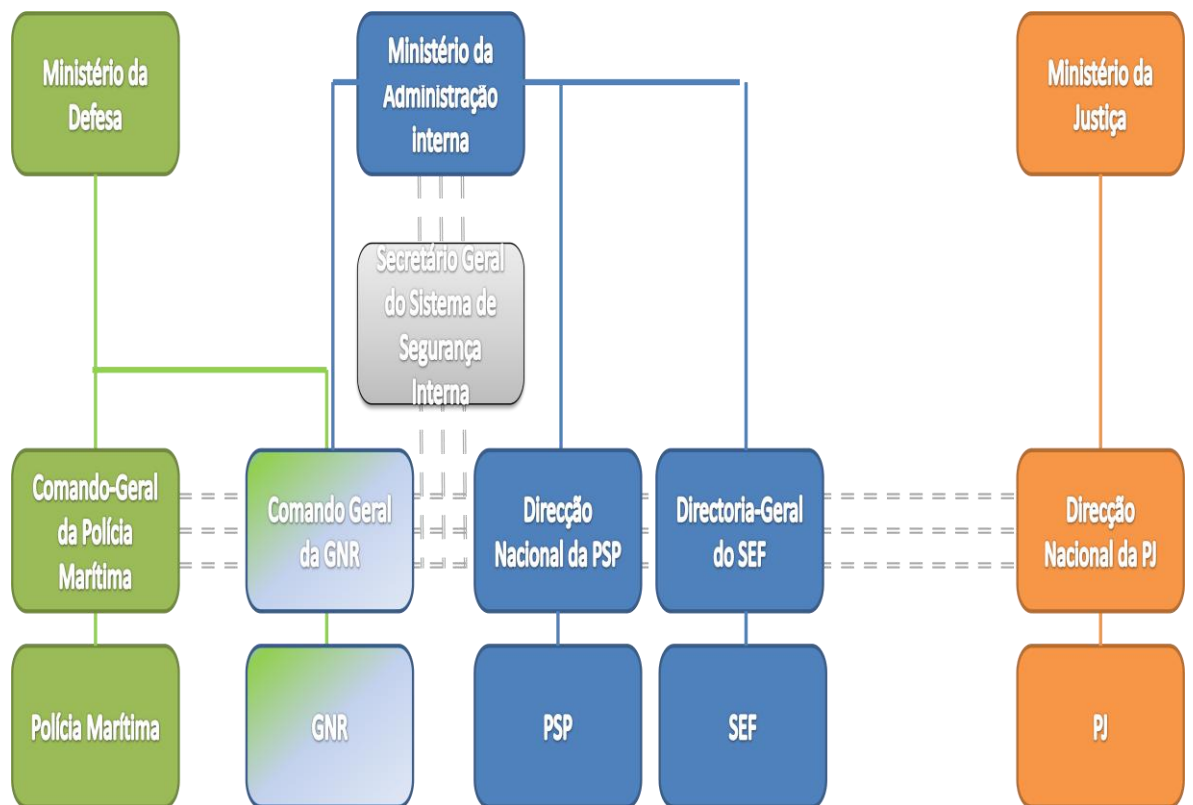


## Anexo C: do modelo de organização austríaco



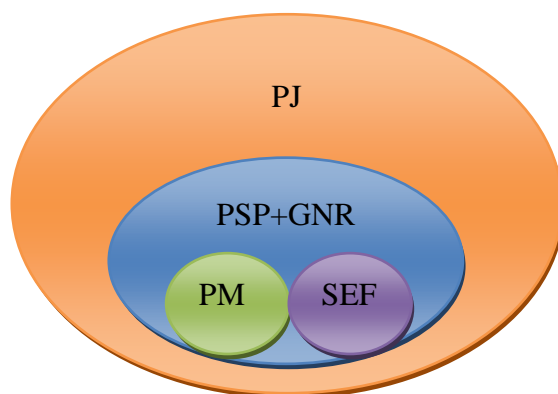
\* Só para o *Lander* de Viena

## Anexo D: do modelo de organização português

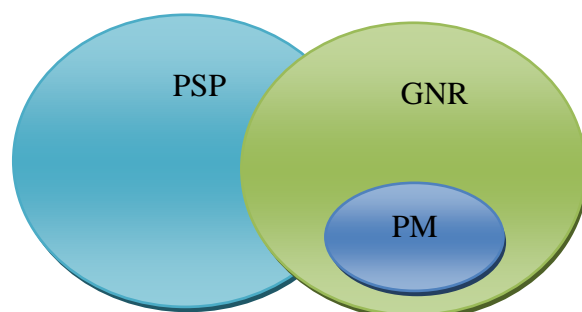


## Anexo E: sobreposição de competências

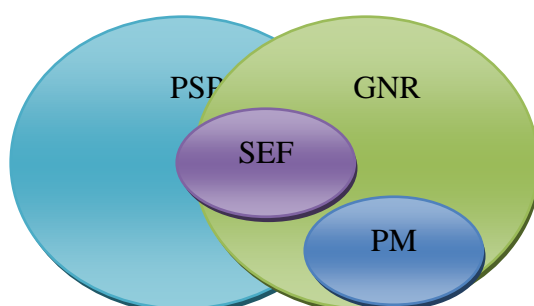
Investigação Criminal:



Ordem Pública:



Prevenção/Fiscalização:



## **Anexo F: entrevistas**

### **Entrevista ao Exmo. Sr. Superintendente Paulo Lucas**

Nome: Paulo Manuel Pereira Lucas

Cargo: Secretário Geral-Adjunto do Sistema de Segurança Interna

Data da recolha: 17-03-2011

#### **1. Como caracteriza a cooperação e colaboração entre a PSP e a GNR?**

Reduzida e insuficiente.

Existe alguma coordenação e articulação entre estas duas forças de segurança, mas quando falamos em cooperação (no sentido em que se coloca o interesse público acima dos interesses corporativos), a prática não nos permite enaltecer os resultados alcançados.

Apesar de, nalguns níveis organizacionais e dependendo essencialmente das pessoas que ocupam essas posições (tanto do lado da PSP como da GNR), existirem procedimentos de colaboração, não podemos afirmar que a “cultura organizacional” dominante nas duas forças de segurança seja de cooperação.

Por outro lado, não obstante os deveres gerais de colaboração e cooperação previstos nos artigo 5.º e 6.º da Lei de Segurança Interna e artigos 10.º e 11.º da Lei de Organização da Investigação Criminal, a sua efectivação está mais dependente da vontade dos intervenientes do que de mecanismos que assegurem efectivamente essa cooperação.

#### **2. No plano operacional considera existir uma uniformidade de procedimentos entre a PSP e a GNR? Há algum tipo de partilha, entre estas duas forças de segurança, de conhecimentos, informações e experiências?**

Na generalidade dos casos, não existe uniformidade de procedimentos ao nível operacional entre a GNR e a PSP. Se ao nível preventivo, fruto de alguns programas gerais de prevenção e policiamento aprovados para ambas as forças de segurança, existe alguma aproximação de procedimentos (se bem que adaptada ao tipo de público e problemas de cada força de segurança), no que respeita a aspectos mais reactivos ou relacionados com execução de acções de segurança (segurança a instalações, segurança a eventos, provas desportivas, manifestações, intervenção em áreas problemáticas, abordagem de suspeitos, intervenções policiais de risco, acções de manutenção reposição da ordem pública,

utilização de meios coercivos, etc.), cada uma das forças de segurança tem os seus procedimentos mais ou menos definidos internamente, não existindo uma preocupação sistematizada ao nível da uniformidade de procedimentos. Alguns dos anexos ao Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das forças e serviços de segurança (PCCCOFSS) são dos poucos instrumentos, com suporte legal, que visam harmonizar alguns procedimentos operacionais das forças de segurança nalgumas situações muito específicas.

Uma vez que os processos de formação das forças de segurança continuam autónomos e independentes tanto ao nível da formação inicial, como contínua (sem prejuízo dos esforços desenvolvidos há alguns anos pelo já extinto Conselho Consultivo para a formação das forças e serviços de segurança), não existem fóruns que se dediquem, de forma sistematizada, a estas matérias.

Com excepção de situações associadas à organização de grandes eventos (como foi o caso do Euro 2004, visita de SS o Papa, Cimeira da NATO 2010, etc.), não se tem verificado uma especial preocupação por parte das forças de segurança no sentido da harmonização de procedimentos operacionais.

### **3. Em 2008 com a publicação da nova Lei de Segurança Interna (LSI), foi criado o cargo de Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).**

#### **3.1. Foi uma mais-valia para a colaboração e cooperação entre as forças de segurança existentes?**

Julgo que sim.

As competências atribuídas ao SG SSI pela LSI e pela LOIC e, mais recentemente, pelo artigo 12.º da Lei n.º 38/2009, excedem claramente as anteriormente previstas pela Lei n.º 20/87, de 12JUN, para o Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança.

As competências atribuídas ao SG SSI nesses três diplomas legais vieram contribuir decisivamente para uma melhor e mais eficiente coordenação entre forças e serviços de segurança e aumentaram, nalguns casos, o clima de confiança e cooperação entre forças e serviços de segurança. Os resultados obtidos por alguns dos grupos de trabalho e equipas constituídas sob a égide do SG SSI espelham essa colaboração.

### **3.2. Considera ter havido mudanças significativas face ao regime anterior?**

Conforme resulta da resposta à pergunta anterior, julgo que ocorreram algumas mudanças, mas não as posso considerar suficientes ou reveladoras de uma nova cultura organizacional mais focalizada na colaboração.

### **4. O facto de a LSI não permitir ao SGSSI o acesso a informações criminais relevantes e de as suas decisões não terem a natureza de ordens dirigidas às cheias máximas das forças de segurança constituem entraves à criação de estratégias de coordenação e colaboração entre as polícias?**

A LOIC, nos termos do n.º 4 do artigo 15.º, apenas não permite o acesso do SG SSI a processos concretos, aos elementos deles constantes ou às informações do SIIC. Entendo, assim, não existirem graves limitações à actuação do SG SSI derivadas do nível de acesso a informação criminal, uma vez que o que apenas está em causa é a informação presente no SIIC e a constante em processos concretos.

No que respeita às competências de coordenação, controlo e comando operacional das forças e serviços de segurança, as mesmas exercem-se, nos termos da LSI, em conformidade com o estabelecido no Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das forças e serviços de segurança, documento aprovado em Conselho de Ministros. O nível de “poder” efectivo do SG SSI perante as diferentes forças e serviços de segurança é aquele que, em Conselho de Ministros, venha a ser definido e consolidado no PCCCOFSS.

### **5. Considera o actual modelo de organização policial adequado à realidade criminal portuguesa e ao modelo de policiamento vigente?**

Não há modelos perfeitos. Os outros países apresentam igualmente modelos disfuncionais e, em muitos casos, piores que o português.

Porém, as principais disfuncionalidades e pontos críticos do nosso modelo, apresentadas no relatório do IPRI/UNL, em 2006, e que serviram de suporte técnico à Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, 19MAR e, posteriormente, à LSI (Lei n.º 53/2008, 29AGO), mantém-se, salvo uma ou outra excepção, patentes no actual modelo:

“Multiplicidade de actores e tutelas; sobreposições de competências materiais e territoriais (conflitos negativos e positivos); inexistência de um sistema integrado e partilhado de informação; ausência de efectiva instância de coordenação; inexistência de mecanismos de articulação com outros actores exteriores às forças e serviços de segurança; e prevalência da valência reactiva sobre a valência pró-activa ou preventiva”.

Não obstante o que referi, julgo que faz sentido e é necessário continuar a melhorar o actual modelo.

**6. Considera a possibilidade de as diversas polícias criminais serem tuteladas apenas por um Ministro? Seria mais vantajoso?**

Julgo que seria uma clara mais-valia, apesar de não resolver todos os problemas de coordenação e essencialmente de cooperação, entre forças e serviços de segurança. Conforme referi na resposta à pergunta 1, os actuais níveis de cooperação e mesmo de coordenação entre as forças e serviços de segurança tuteladas pelo MAI nem sempre são os mais adequados...

No entanto, alguns dos problemas do actual modelo poderiam ser minimizados com essa alteração e as mais-valias, ao nível da gestão de meios e especialidades, poderiam ser significativas.

**7. Em sua opinião seria benéfica a existência de uma única força de segurança pública de âmbito nacional?**

Em termos estruturais, num quadro de longo prazo, parece-me uma boa opção. No imediato, na actual conjuntura política, cultural e organizacional (estes dois últimos pontos no que respeita às forças e serviços de segurança), julgo que os custos associados ao processo seriam muito elevados.

Caso se opte por uma decisão dessa natureza afigura-se imprescindível projectá-la a alguma distância e criar condições, particularmente ao nível dos estatutos de pessoal (formação, carreiras, categorias, progressões, direitos e deveres, etc.), que minimizem os impactos negativos e que permitam, aquando da concretização de um modelo polícia única, que mais de 50% do pessoal abrangido já detenha “condições” mais aproximadas.

## **Entrevista ao Exmo. Sr. Superintendente José Oliveira**

Nome: José Ferreira de Oliveira

Função: Director do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Data da recolha: 22-03-2011

### **1. Como caracteriza a colaboração e cooperação entre PSP e GNR?**

A cooperação entre as duas instituições é boa, se bem que essa boa cooperação passa, em muito, pelo bom relacionamento local e nacional que os comandantes de polícia têm com os seus congéneres da GNR.

Existem alguns obstáculos, quer ao nível das identidades (nas duas forças de segurança), quer ao nível do modelo de organização da segurança que contribuem para o aparecimento de alguns atritos entre as duas forças. Quanto ao modelo de organização a lei nem sempre é clara na repartição de tarefas e na forma como são exercidas territorialmente. Falo do domínio das especialidades, por exemplo do trânsito e do ambiente. É entendimento da GNR, da leitura que faz da lei, que o SEPNA tem uma competência nacional, no domínio do ambiente. A PSP tem brigadas com o mesmo objectivo, isto é, as BRIPA. Neste caso, estão criadas condições para o surgimento de conflitos de competências.

No que diz respeito à identidade das duas forças de segurança, entendida como uma auto percepção dos trabalhadores, acerca das características centrais da sua organização, ela é potenciadora de conflitos, porque cria ideias e conceitos, reais ou imaginários, que entram em colisão com algumas práticas políticas e administrativas, que passam a ser vistas como ameaças às instituições. Veja-se a questão da aquisição dos blindados para a PSP.

Mas considera que a colaboração e cooperação entre a PSP e GNR é mais numa perspectiva do ponto de vista pessoal dos comandantes ou é uma cultura organizacional das forças para haver uma colaboração, não obstante dos artigos das leis orgânicas da LOIC e da LSI que prevêem o dever de colaboração?

Eu entendo que não faz parte da cultura das duas organizações a cooperação. Falta um nível de formação conjunta entre a PSP e a Guarda, destinada aos seus quadros superiores, que seja facilitadora dessa cooperação, porque, quanto mais não seja, permitiria



o conhecimento mútuo. Em geral, os Oficiais da PSP e da Guarda, não se conhecem. Esta é uma grande lacuna do nosso sistema de segurança. Muita da cooperação que existe passa pelas características pessoais e capacidade de relacionamento inter-pessoal entre os comandantes locais e nacionais. Tem uma natureza informal.

**2. No plano operacional como considera haver uniformidade de procedimentos, da PSP e da GNR, partilhando informações, segurança, conhecimentos experiências?**

Informações, há partilha de algumas informações porque o sistema, em certas circunstâncias, exige e determina que essa partilha tem que existir para que se obtenham resultados operacionais. Falo por exemplo da troca de informações sobre ocorrências criminais graves, quando ocorrem, em geral, a PSP informa a GNR e vice-versa para que os delinquentes possam ser rapidamente capturados.

No entanto, se me falar da uniformidade de procedimentos, da doutrina e da partilha de boas práticas entre a PSP e a GNR, isso é muito residual, atrevo-me a dizer que não existe.

**Então considera não haver uma uniformidade de procedimentos?**

Não existe uma uniformidade de procedimentos.

**Por exemplo ao nível de eventos desportivos ou reposição da ordem pública?**

Não. Não existe uma uniformidade de procedimentos, cada força tem a sua doutrina, tem a sua forma de actuar, tem o seu modelo de actuação e isso é visível. Foi visível na altura do Euro 2004. Na realidade é algo que, em minha opinião, tem que ser mudado. Mas tudo isto passa, em muito, pela uniformização do treino e da formação. Em parte, foi o que se tentou fazer no fim da década de 90, através do Concelho Consultivo para a Formação das forças e serviços de segurança, mas que não teve resultados que no meu ponto de vista seriam desejáveis.

**E mesmo em grandes eventos, como falou do Euro2004, a visita do Papa, a Cimeira NATO?**

A Cimeira NATO, foi mais uma atribuição da polícia, porque foi na área da PSP, mas se falarmos da presença do Papa em Portugal, se falarmos do Europeu de 2004 isso foi

visível, não existem procedimentos idênticos, são diferentes, desde a doutrina à formação. Nesse domínio existem diferenças entre as duas forças.

**3. Em 2008 com a publicação da nova Lei de Segurança Interna (LSI), foi criado o cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).**

**3.1. Foi uma mais-valia para a colaboração e cooperação entre as forças de segurança existentes?**

Eu tenho afirmado frequentemente que na realidade, para situações de rotina, não existiu uma mais-valia nenhuma em relação ao que vinha da lei antecedente, porque o SGSSI só tem competências de comando operacional em situações muito limite/extraordinárias, conforme está estabelecido na lei. Nas restantes situações de rotina tem funções de mera cooperação, de por as forças e serviços de segurança a falarem e a cooperarem entre si. Tem ainda competências importantes no sentido de tentar reunir naquela estrutura serviços comuns às diversas forças.

Tirando isso, não vejo que a reforma de 2008 tenha contribuído para uma mudança profunda desta estrutura de cooperação. Estamos a falar de uma estrutura de cooperação e não duma estrutura de direcção e comando.

**Acha que não tem sido conseguido criar uma cultura de aproximação entre as forças. Com o SGSSI?**

Desse ponto de vista, através de uma estrutura permanente de oficiais de ligação, nesse domínio acho que tem contribuído para a criação duma necessidade de partilhar informação. Isso na realidade tem acontecido, porque quer queiramos quer não, embora a mudança não tenha sido profunda, a continuidade de uma estrutura que assegura uma certa cooperação e uma certa unidade e partilha de meios de informações, contribuirá a médio-longo prazo para uma cultura de cooperação. Isso não há dúvida, é uma realidade. Por isso, não posso negar que exista, que não esteja a ser criado com esta estrutura uma cultura de cooperação. Essa cultura está a ser criada, mas é uma coisa que demora.

**4. O facto de a LSI não permitir ao SGSSI o acesso a informações criminais relevantes e de as suas decisões não terem a natureza de ordens dirigidas às cheias máximas das forças de segurança constituem entraves à criação de estratégias de coordenação e colaboração entre as polícias?**

Eu não digo que haja um grande entrave na cooperação. Tem é que se definir o que é que se pretende do SSI e do SGSSI. Se pretende que esse Secretário-Geral seja um Director-Geral, com competências de direcção, supervisão, tem que ser dito claramente na lei. Se pretende que seja, um cargo de mera coordenação, ou que seja um coordenador ou um facilitador, em parte já o é. Agora, não se pode é pretender que ele seja um Director-Geral, porque na realidade não o é.

Isto passa muito pela decisão política, o que é que o poder político pretende do SGSSI? O que tem pretendido até agora e isso está escrito, é que ele seja um coordenador, um facilitador e um aglutinador de meios que possam ser partilhados pelas diversas forças e serviços.

**5. Considera o actual modelo de organização policial adequado à realidade criminal portuguesa e ao modelo de policiamento vigente?**

Eu já o afirmei várias vezes. Entendo que o nosso sistema é mais eficaz se reduzirem as tutelas e, se efectivamente reduzirem os actores. É mais eficaz e eficiente, na minha opinião. Não havendo decisão política nesse sentido, entendo que a figura SGSSI é um facilitador da cooperação. Nesse sentido o perfil do Secretário-Geral do Sistema de Segurança, tem um peso importante. Este tem de permitir e criar condições para que as polícias cooperem entre si, se coordenem em determinado tipo de acções e que partilhem os meios e as informações que têm. Isto não pelo que está escrito, mas pelo perfil e pela capacidade do Secretário-Geral de pôr as pessoas a falar entre elas.

**6. Considera a possibilidade de as diversas polícias criminais serem tuteladas apenas por um Ministro? Seria mais vantajoso?**

Sim, considero essa possibilidade. Acho essa possibilidade a mais correcta, a mais adequada para o nosso país.

**7. Em sua opinião seria benéfica a existência de uma única força de segurança pública de âmbito nacional?**

No limite, para o nosso país, seria mais eficiente. Certamente que as respostas ao crime seria mais eficaz, não tenho dúvidas nenhuma.

**Relativamente a esta temática apraz-lhe algo mais a acrescentar?**

É preciso ver, que nós na Polícia trabalhamos com o modelo que existe. E é um modelo que não nasceu por acaso.

O nosso Sistema de Segurança, que eu não considero um sistema, tem várias forças que, por vezes, não falam entre si e não partilham informação. Não é propriamente um sistema, é um conjunto de forças que muitas vezes procuram o melhor para si. Têm culturas e identidades distintas. Mas é algo que pode ser “mudado”, assim o poder político o queira. Não compete ao director nacional da Polícia, nem ao comandante-geral da GNR, nem ao director da PJ, proceder a essa mudança. A decisão é política. A partir do momento em que haja essa decisão política, apesar dos interesses corporativos que possam existir dentro das forças, que existem, inicia-se a mudança. No entanto, compete aos actores, a cada um dos funcionários, agentes, militares prosseguir as políticas e dar corpo à política que for determinada pelo poder político eleito democraticamente.

Por isso, tudo isto passa pela capacidade política de tomar a decisão de mudança do “Sistema”.

Os diagnósticos estão feitos. Foi feito um trabalho pelo IPRI, em 2007, que aponta vários cenários de mudança e estabelece as consequências que podem advir da aplicação de um cenário em detrimento de outro, mas uma coisa é o estudo, outra coisa é a decisão política.

## **Entrevista ao Exmo. Sr. Coronel Acúrcio Jacob**

Nome: Acúrcio Luís Jacob

Função: Comandante do Comando Territorial de Évora

Data da Recolha: 25-03-2011

### **1. Como caracteriza a cooperação e colaboração entre a PSP e a GNR?**

Apesar das diferenças que caracterizam ambas as forças, a relação entre a GNR e a PSP rege-se pela camaradagem, colaboração e partilha de informação, dependendo, assim, muito das relações profissionais e pessoais dos Comandos locais, acabando por cooperarem, colaborarem e por se complementarem nalgumas áreas. Esta relação positiva, no ponto de vista do inquirido, deve-se meramente à necessidade comum de fomentar diariamente o sentimento de segurança das populações que servem.

Posso afirmar que a cooperação surge na maior parte das situações alicerçadas em conhecimentos pessoais e não em ferramentas institucionais, partilhadas por ambas as forças.

Há ainda a referir a troca de informação que ocorre em sede dos Gabinetes Coordenadores de Segurança Distritais, entre estas forças de segurança e outros serviços de segurança, que foram constituídos e funcionam ao abrigo do DL 61/88 de 27Fev e do DL 146/2001 de 07Mai. Mesmo assim, esta troca encontra-se sempre dependente do relacionamento entre os representantes locais de cada instituição.

### **2. No plano operacional considera existir uma uniformidade de procedimentos entre a PSP e a GNR? Há algum tipo de partilha, entre estas duas forças de segurança, de conhecimentos, informações e experiências?**

Apesar das linhas orientadoras serem idênticas, devido a factores como a cultura de cada uma das forças e a diferença de doutrinas existentes, a uniformidade de procedimentos é díspar nalguns aspectos. Na área Operacional, fruto das imposições legais, os procedimentos terão que ser idênticos, como não podia deixar de ser. No entanto, é ao nível da actuação que se verifica uma maior diferença.

No que concerne à partilha de conhecimentos, informações ou experiências, tenho opinião idêntica à resposta dada na primeira questão: não existe; apenas se verifica pontualmente, e por força do conhecimento das pessoas e dos responsáveis locais. Nada é

alicerçado de forma institucional e muito menos fomentado. Continua a existir um sentimento de “quinta”, e a perpetuar a ideia de que quem detiver a informação, tem o poder e leva consequentemente vantagem. Nada é, na opinião do inquirido, mais errado. A vantagem e o poder obtêm-se hoje em dia na partilha e na fluidez da mesma.

**3. Em 2008 com a publicação da nova Lei de Segurança Interna (LSI), foi criado o cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).**

**3.1. Foi uma mais-valia para a colaboração e cooperação entre as forças de segurança existentes?**

Do ponto de vista teórico é uma mais-valia, contudo, na prática, ainda não se verificou uma presença activa desta figura (nem na resolução de alguns conflitos entre as duas forças, que de uma vez por todas carecem de resolução, nem na coordenação e controlo operacional em situações que tal o exijam).

Em termos operacionais, e mesmo quando no âmbito do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das forças e serviços de segurança estão definidas formas de actuação e áreas de responsabilidade, aparecem conflitos que apesar de serem colocados e comunicados revelam-se difíceis de resolver, e não são dirimidos em tempo útil. As forças presentes tentam fazer valer os seus argumentos, continuando a verificar-se permanentemente o levantamento das mesmas questões. Em resumo, a figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna foi uma tentativa de aproximar e facilitar o diálogo e a cooperação.

**3.2. Considera ter havido mudanças significativas face ao regime anterior?**

Do mesmo modo, tal como referi no número anterior, afirmo que do ponto de vista teórico “sim”. No entanto, e apesar da publicação da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto (que aprovou a nova Lei de Segurança Interna, introduzindo e criando um novo órgão, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, com competências de Coordenação, Direcção e Controlo das forças e serviços de segurança e, mesmo em situações excepcionais, de Comando Operacional), não se verificou, na prática, salvo raras excepções, grandes eventos e, mesmo nesses, a visibilidade e a intervenção desta figura foi diminuta, levando mesmo a situações em que altos responsáveis da tutela a tenham ignorado em balanços finais de operações. Nestes termos, não creio, pois, que alguém possa classificar as melhorias como significativas.

**4. O facto de a LSI não permitir ao SGSSI o acesso a informações criminais relevantes e de as suas decisões não terem a natureza de ordens dirigidas às cheias máximas das forças de segurança constituem entraves à criação de estratégias de coordenação e colaboração entre as polícias?**

A meu ver, uma situação não belisca a outra. Relembro o princípio da necessidade de conhecer. Como tal, para a criação de estratégias de coordenação e colaboração entre as polícias não será necessário ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna ter acesso a informações criminais relevantes.

Quanto às suas decisões não terem a natureza de ordens dirigidas às chefias máximas das forças e serviços de segurança, também não me parece ser um entrave, pois ao Secretário-Geral compete criar as estratégias e as condições para a sua implementação, e, às Chefias das Polícias, o Comando e Direcção das mesmas, tendo uma tutela de quem dependem.

**5. Considera o actual modelo de organização policial adequado à realidade criminal portuguesa e ao modelo de policiamento vigente?**

No meu entender o modelo existente (dual) é o mais adequado à realidade nacional.

A existência de uma força de segurança de cariz militar, que faça a charneira entre as Forças Armadas e uma força de segurança de característica civil, é de todo pertinente.

Portugal faz parte da União europeia, e dentro da Europa, geográfica e culturalmente, dos países do Sul, cuja matriz histórica, cultural, bem como linguística e jurídica, não pode deixar de ser considerada como uma identidade muito próxima e por conseguinte com modelos idênticos. Nestes termos, o modelo policial português não é, pois, uma singularidade nacional. Nos países que nos são próximos, bem como no espaço geopolítico onde nos inserimos, existem modelos semelhantes e cuja origem é a mesma, o sistema Francês. Portugal está, deste modo, em sintonia com o modelo adoptado na Europa do Sul, caracterizado pela coexistência de dois corpos com funções policiais, um militar e outro civil. A GNR e a PSP.

Em síntese, o que caracteriza e identifica o modelo Português, é o sistema dual, alicerçado pelas duas forças, a militar e a civil, sendo de desprezar aqui neste aspecto, a junção, extinção ou aglutinação dos restantes serviços de segurança.

Assim sendo, entendo que o sistema dual é o mais adequado e o que deve ser mantido, pois julgo existir espaço suficiente para a GNR e para a PSP. Há, no entanto, que

redefinir missões e áreas de actuação, assumindo-se a PSP como a verdadeira polícia de modelo dual, com todas as atribuições e competências inerentes a uma polícia cívica, deixando outras funções e tarefas para a componente mais musculada do sistema, neste caso a GNR, que ocuparia a quadrícula de todo o território, vigilância e segurança de pontos sensíveis, segurança das principais vias de comunicação, pontes e aeroportos e controlo de armamento e explosivos, assumindo também as competências tipicamente policiais nas áreas onde não exista a PSP.

A nível externo as missões a atribuir a cada uma das forças também não se devem confundir.

Assim a GNR deve ser colocada entre as Forças Armadas e as Polícias, de modo a que se possa adoptar, em caso de necessidade, o princípio do emprego progressivo dos meios, como a maneira mais racional de fazer face a diferentes níveis de anulação de riscos.

Esgotados os recursos das Polícias, deve a GNR dispor de reservas para o seu reforço, o mesmo sucedendo com as Forças Armadas, relativamente aos meios da Polícia e da GNR. De igual forma se deverá fazer a substituição das forças, quando os meios a utilizar na resposta devam ser mais robustos e ultrapassem as capacidades da PSP e da GNR, por esta ordem, ressalvados naturalmente as competências de fiscalização ou de aplicação da lei que obviamente estarão sempre reservadas aos corpos ou forças com funções policiais.

#### **6. Considera a possibilidade de as diversas polícias criminais serem tuteladas apenas por um Ministro? Seria mais vantajoso?**

Sem dúvida que faria todo o sentido dependerem da mesma tutela. Possibilitaria vantagens no que concerne ao controlo, supervisão e partilha de informação.

#### **7. Em sua opinião seria benéfica a existência de uma única força de segurança pública de âmbito nacional?**

A meu ver não seria benéfico, a presente resposta remete-nos para a questão n.º 5, onde expliquei o meu ponto de vista sobre a questão da necessidade do sistema dual.

No entanto, há que clarificar e que redefinir algumas das missões atribuídas às duas Instituições, mantendo-se a GNR como força militar, mais musculada e com áreas bem definidas, tanto ao nível interno, como no âmbito das missões externas.



## **Entrevista ao Exmo. Sr. Superintendente Paulo Gomes**

Nome: Paulo Jorge Valente Gomes

Função: Director Nacional-Adjunto da Unidade Orgânica dos Recursos Humanos

Data da Recolha: 08-04-2011

### **1. Como caracteriza a cooperação e colaboração entre a PSP e a GNR?**

A colaboração é a necessária e a possível, tendo em conta o actual contexto jurídico, político e institucional. No quotidiano - e tirando um ou outro episódio de deficiente cooperação, que é logo explorado mediaticamente – a generalidade das acções que implicam a cooperação de ambas as forças decorre sem problemas. Sabemos que ambas as forças têm sofrido uma progressiva aproximação das suas atribuições e competências materiais, o que potencia naturais conflitos de competências. O aspecto positivo – talvez o único – da manutenção deste sistema dual é o da competição que se gera, que é salutar se não provocar conflitos institucionais. O que é fundamental é que o Sistema de Segurança Interna, no seu todo, seja, ele próprio, gerador de confiança e de segurança nos cidadãos. O pior sinal que o sistema pode dar aos cidadãos é permitir que se exponha na praça pública a conflitualidade inter-institucional.

### **2. No plano operacional considera existir uma uniformidade de procedimentos entre a PSP e a GNR? Há algum tipo de partilha, entre estas duas forças de segurança, de conhecimentos, informações e experiências?**

Para além de o quadro jurídico ser o mesmo, e sem prejuízo da e a natureza militar da GNR e civil da PSP poderem determinar procedimentos operacionais distintos, no plano operacional, quando ambas as forças são chamadas a trabalhar em conjunto no planeamento e execução da segurança de grandes eventos ou na resposta conjunta a incidentes tático-policiais, aquelas regem-se pelo disposto no Plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança, documento que é proposto pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança interna e aprovado por Resolução do Conselho de Ministros. Além disso, sempre competirá ao Gabinete Coordenador de Segurança, que integra os dirigentes máximos das forças e serviços de segurança, estudar e propor, designadamente, os esquemas de cooperação de forças e serviços de segurança; as condições de emprego do pessoal, das instalações e demais meios, normas de actuação e

procedimentos das forças e dos serviços de segurança, a adoptar em situações de grave ameaça à segurança interna. O Secretário-Geral do Sistema de Segurança e o Gabinete Coordenador de Segurança são, por excelência, as sedes para a contínua partilha de conhecimentos, informações e experiências entre as várias forças e serviços que integram o Sistema de Segurança Interna.

**3. Em 2008 com a publicação da nova Lei de Segurança Interna (LSI), foi criado o cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).**

**3.1. Foi uma mais-valia para a colaboração e cooperação entre as forças de segurança existentes?**

Num Sistema de Segurança Interna complexo como o nosso, integrando diversos actores estratégicos (decisores políticos) e operacionais (forças e serviços de segurança), é incontornável a necessidade de uma estrutura forte e legitimada que assegure a coordenação, o controlo e, em situações excepcionais, o comando operacional dos vários actores operacionais, de modo a garantir maior eficiência, eficácia e economia do sistema. A criação da figura do SG-SSI teve precisamente em vista reforçar substancialmente as atribuições e competências do anterior Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, visando fortalecer a coordenação. Porém, mais importante do que a previsão legal e a intenção do legislador é a prática e a magistratura do exercício desse novo cargo, que precisa ser construído no quotidiano, através de um exercício equilibrado dos poderes legais e da capacidade de liderança, empatia e persuasão. A coordenação só é real quando os coordenados se deixam coordenar, ou seja, quando reconhecem legitimidade e competência a quem os coordena. Daí que os factores decisivos para a visibilidade e eficácia no exercício deste cargo sejam a forma como ele é materialmente exercido e as competências pessoais e relacionais do seu titular. Dada a sua curta existência, ainda será cedo para retirar mais conclusões sobre se a criação do cargo foi efectivamente uma mais-valia para a cooperação entre ambas as forças de segurança.

**3.2. Considera ter havido mudanças significativas face ao regime anterior?**

As mudanças mais significativas ocorreram no plano legal, com o reforço da figura institucional e a diversificação das competências do Secretário-Geral do Sistema, mormente conferindo-lhe poderes de comando operacional, em situações excepcionais, devidamente tipificadas na Lei de Segurança Interna. Prevêem-se mecanismos de articulação entre o Secretário-Geral e outros subsistemas do largo espectro da segurança e

defesa, designadamente as Forças Armadas. Outra mudança não menos importante foi a concepção do sistema como sendo de geometria variável, que permite configurar o número de actores em função da natureza e gravidade/importância do evento/incidente a gerir. Por outro lado, ficou mais claro que o Secretário-Geral funciona como ponto de contacto nacional nas redes e mecanismos europeus de alerta e resposta rápido, além de que o Secretário-Geral passou a centralizar diversos serviços comuns aos vários actores do sistema, permitindo assim uma melhor interoperabilidade do sistema.

**4. O facto de a LSI não permitir ao SGSSI o acesso a informações criminais relevantes e de as suas decisões não terem a natureza de ordens dirigidas às cheias máximas das forças de segurança constituem entraves à criação de estratégias de coordenação e colaboração entre as polícias?**

No que concerne à primeira questão, cabe ao Secretário-Geral do Sistema garantir a articulação das forças e dos serviços de segurança com o sistema prisional de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade. Compete-lhe, ainda, no exercício das suas competências de coordenação e sempre mediante os respectivos dirigentes máximos, assegurar a articulação das forças e dos serviços de segurança necessária a reforçar a colaboração entre todos, garantindo o seu acesso às informações necessárias. Por seu turno, a Lei de Organização da Investigação Criminal prevê uma estrutura de coordenação superior, o conselho coordenador dos órgãos de polícia criminal, que integra o próprio Secretário-Geral do SSI. Apesar de o conselho coordenador não poder emitir directivas, instruções ou ordens sobre processos determinados, sempre lhe compete emitir orientações genéricas, definir metodologias de trabalho, emitir recomendações ao Procurador-Geral da República, entre outras. Por tudo isto, e salvaguardada a limitação de acesso a processos-crime individuais, o Secretário-Geral do Sistema pode utilizar estes poderes que a Lei de Segurança Interna e a Lei de Organização da Investigação Criminal em matéria de gestão e coordenação necessárias para uma utilização optimizada da informação criminal por parte dos relevantes actores do Sistema de Segurança Interna. Considero, assim, que os poderes conferidos ao Secretário-Geral são os necessários e suficientes para o efeito que se pretende de um órgão de cúpula do sistema, em matéria de informações criminais.

**5. Considera o actual modelo de organização policial adequado à realidade criminal portuguesa e ao modelo de policiamento vigente?**

O actual modelo de organização policial já não está adequado nem à nossa realidade criminal nem ao modelo de policiamento que temos, pois, sendo um modelo com vários actores estratégicos (Ministros) e operacionais (forças e serviços de segurança), é, só por si, gerador de conflitos positivos e negativos de competências (materiais e territoriais), redundâncias, ineficiência, ineficácia e falta de economia (3 E's), que apenas aproveitam aos delinquentes. A actual crise financeira, económica e social, em meu entender, precipitará inexoravelmente a racionalização do sistema, o que passará eventualmente por uma fusão dos actores estratégicos e operacionais, simplificando e optimizando o sistema para a prevenção e combate a uma criminalidade cada vez mais violenta, complexa e organizada.

**6. Considera a possibilidade de as diversas polícias criminais serem tuteladas apenas por um Ministro? Seria mais vantajoso?**

Em linha com a resposta anterior, considero que seria mesmo vantajoso, sob o ponto de vista estratégico, operacional e orçamental, optar-se por uma fusão dos dois Ministérios (Justiça e Administração Interna), à semelhança da estrutura de Justiça e Assuntos Internos (JAI) da União Europeia.

**7. Em sua opinião seria benéfica a existência de uma única força de segurança pública de âmbito nacional?**

Também em linha com as três respostas anteriores, e usando os mesmos argumentos (3 E's), continuo a ser favorável à existência de uma só Polícia Nacional. Esta Polícia deve ter estatuto civil mas com algumas restrições funcionais (proibição do direito à greve). Sob um comando único e dependente de um só Ministro, esta Polícia deve compreender diversas direcções centrais especializadas, que incluam mesmo a área da protecção e socorro, ou seja, integrando as vertentes “security” e safety”. A vontade política de mudar é única condição para que se opte, de uma vez por todas, por este modelo nacional e monista de segurança interna.

## **Entrevista ao Exmo. Sr. Tenente-General Luís Parreira**

Nome: Luís Manuel dos Santos Newton Parreira

Função: Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana

Data da Recolha: 14-04-2011

### **1. Como caracteriza a cooperação e colaboração entre a PSP e a GNR?**

Analizados os últimos anos, sou de opinião que estamos no período de maior e melhor colaboração entre as duas principais forças de segurança portuguesas. Nestes últimos quatro anos, quer fruto das fortes ligações pessoais ao nível dos principais dirigentes e mesmo dos Comandantes territoriais, quer como resultado de um esforço comum em procurar partilhar procedimentos e intenções, tem-se notado um significativo desenvolvimento nas relações institucionais entre PSP e GNR.

Paralelamente, a participação e a coordenação ao nível das estruturas distritais de segurança, tem também contribuído para um estreitar das relações, com claros proveitos naquilo que é o desígnio primeiro da nossa mútua actuação – garantir mais e melhor segurança.

### **2. No plano operacional considera existir uma uniformidade de procedimentos entre a PSP e a GNR? Há algum tipo de partilha, entre estas duas forças de segurança, de conhecimentos, informações e experiências?**

Se considerarmos como “uniformidade de procedimentos”, a base de actuação policial que se traduz na aplicação dos normativos legais que regem a acção das forças de segurança no âmbito da manutenção da ordem e da tranquilidade pública, considero que sim.

Contudo, mais do que de procedimentos, a actuação operacional assenta em normas de conduta, de valores e de doutrina que, em alguns aspectos mais vinculados do que noutros, considero terem características específicas em cada uma das nossas duas forças.

Com uma cultura organizacional muito própria, a Guarda Nacional Republicana tenta canalizar para a actuação dos seus homens e mulheres a personificação das expectativas e das exigências diárias das populações que servimos e que, na dispersão dos cerca de 94% do território nacional que está à nossa responsabilidade directa, assume características muito particulares de região para região.

**3. Em 2008 com a publicação da nova Lei de Segurança Interna (LSI), foi criado o cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).**

**3.1 Foi uma mais-valia para a colaboração e cooperação entre as forças de segurança existentes?**

Entre outros aspectos, e de uma forma geral, a criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna teve a intenção de possibilitar uma mais eficaz coordenação das forças e serviços de segurança, e a assumpção da direcção e controlo de eventos considerados como de elevado risco.

Neste sentido, considero que este cargo deve ser considerado como importante para o acentuar da colaboração e cooperação entre os diversos parceiros ao nível da segurança interna, podendo e devendo ainda servir, no tocante a áreas de actuação e competências algumas vezes consideradas como específicas, para arbitrar e dirimir algumas interpretações de difícil gestão.

**3.2. Considera ter havido mudanças significativas face ao regime anterior?**

Independentemente daquilo que são as suas atribuições legais, o desempenho dos cargos fica normalmente associado à personalidade das pessoas que os exercem.

Assim, não sendo possível dissociar a figura do SGSSI da pessoa que o desempenhou nos últimos anos, considero que a figura do Juiz Conselheiro Dr. Mário Mendes foi conciliadora de intenções e actuações que muitas vezes facilitaram a acção operacional no terreno. Julgo ser disso bom exemplo, a sua direcção de toda a operação em torno da Cimeira da NATO que potenciou os mais rasgados elogios internacionais para Portugal e para as forças e serviços de segurança nela envolvidos.

**4. O facto de a LSI não permitir ao SGSSI o acesso a informações criminais relevantes e de as suas decisões não terem a natureza de ordens dirigidas às chefias máximas das forças de segurança constituem entraves à criação de estratégias de coordenação e colaboração entre as polícias?**

As atribuições do SGSSI estão tipificadas na lei e uma das questões que julgo ter sido assumida aquando da criação do cargo, foi a de salvaguardar o facto de que o exercício dos seus poderes não fosse interferir com a normal e natural organização hierárquica das forças e serviços de segurança que o integram o Sistema de Segurança Interna.

Mais do que emitir “ordens”, espera-se que o cargo de SGSSI possibilite o reforço dos mecanismos de coordenação e que procure garantir uma melhoria da cooperação entre os diversos órgãos de polícia criminal nomeadamente através de uma eficaz troca de informações.

**5. Considera o modelo de organização policial adequado à realidade criminal portuguesa e ao modelo de policiamento vigente?**

O “modelo de policiamento vigente” é resultado do nosso modelo de organização policial; E este, mais do que a sua adequação à realidade criminal portuguesa, é resultado da adaptação constante a que as nossas duas forças de segurança têm sido sujeitas nos últimos anos.

Para avaliação dessas adaptações e das inúmeras divergências entre as intenções e as realizações preconizadas nos últimos anos em torno da questão da Segurança Interna portuguesa, julgo interessante a leitura da Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2007.

**6. Considera a possibilidade de as diversas polícias criminais serem tuteladas apenas por um Ministro? Seria mais vantajoso?**

O nosso modelo de organização policial assenta na separação das forças e serviços de segurança com atribuições de órgãos de polícia criminal em Ministérios diferentes.

É minha opinião que a sua simples junção num único Ministério possa não ser a solução para as falhas que a não coordenação centralizada tem regularmente demonstrado. As características próprias de cada uma das instituições policiais obrigam, isso sim, a que, para além da questão da tutela conjunta, seja assegurada permanentemente uma unidade de direcção ao nível da actividade de Segurança Interna capaz de garantir incondicionalmente a coordenação, controlo e articulação entre todos os envolvidos.

**7. Em sua opinião seria benéfica a existência de uma única força de segurança pública de âmbito nacional?**

Ao longo destes anos em que tenho observado e acompanhado a realidade da segurança interna em Portugal, tenho cada vez mais fundamentado a mais valia das potencialidades do sistema dual em vigor, com uma componente de natureza militar, a Guarda Nacional Republicana, e uma componente civil, através da Polícia de Segurança Pública, dos Serviços de Segurança e das Polícias Municipais.

É também essa a opção dos países da Europa que têm uma gestão politico-administrativa semelhante a Portugal – casos da Espanha, França, Holanda. Itália... - em que a opção pelo sistema dual tem sido assumida como a mais eficaz<sup>235</sup>.

É um sistema com provas dadas de elevada eficácia de resposta, quer ao nível da actuação policial, quer ao nível da actuação mais musculada nas áreas de defesa e manutenção da soberania do Estado, quer ao nível interno quer externo.

Contudo, julgo como importante a discussão sobre as missões e áreas de actuação de cada uma das forças de segurança, ainda mais nos dias de hoje, em que se torna urgente promover a contenção da duplicação de gastos e a optimização dos recursos.

---

<sup>235</sup> O único país que alterou este sistema foi a Bélgica, que optou por juntar as suas duas forças de segurança. Curiosamente, passados poucos anos dessa decisão, a Bélgica discute hoje se deve manter-se como país único ou se deve separar-se em dois.